



ข้อเสนอแนวคิด/วิธีการเพื่อพัฒนางานหรือปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

นางสาววิศนี วณิชวิชกรกิจ

นิติกรชำนาญการ

ตำแหน่งเลขที่ 917

ส่วนสืบสวนสอบสวน กลุ่มกฎหมาย

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เสนอขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ

ตำแหน่งเลขที่ 570 ส่วนกฎหมายและระเบียบ กลุ่มกฎหมาย

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปีงบประมาณ 2560

ข้อเสนอแนวคิด/วิธีการเพื่อพัฒนางานหรือปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

นางสาววิศนี วณิชวิทยากรกิจ

นิติกรชำนาญการ

ตำแหน่งเลขที่ 917 ส่วนสืบสวนสอบสวน กลุ่มกฎหมาย

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เสนอขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ

ตำแหน่งเลขที่ 570 ส่วนสืบสวนสอบสวน กลุ่มกฎหมาย

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปีงบประมาณ 2560

ข้อเสนอแนวคิด/วิธีการเพื่อพัฒนางานหรือปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

1. หลักการและเหตุผล

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใด และผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเหล่านั้นได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว...” เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แล้ว มาตรา 45 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไว้ว่า “ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย...” หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ในวรรคสองของมาตรา 45 กำหนดว่า “ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว...”

ในส่วนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการพิจารณาคำอุทธรณ์ นั้น ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ทั้งในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 และในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา 45 ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 2 (4) ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า ประกอบกับปัจจุบัน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ 247/2558 ลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2558 เรื่อง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามความในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบข้อ 2 (14) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่งผลให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั้งหมดในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยกเว้นกรณีที่เป็นการเป็นอำนาจโดยเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้มีเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก และเนื่องจากภารกิจอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจในการดูแลรักษา อนุรักษ์ ปกป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายหรือก่อให้เกิดปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้ในแต่ละปีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเป็นจำนวนมากซึ่งคำอุทธรณ์ต่าง ๆ เหล่านั้น

จะขึ้นสู่การพิจารณาของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแทบทั้งสิ้น ประกอบกับมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดหน้าที่ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาบททวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้” ซึ่งการกำหนดดังกล่าวประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์โดยอยู่บนพื้นฐานของความรอบคอบทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไปตามฐานอำนาจของแต่ละกฎหมาย และโดยที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบกว่า 10 ฉบับ กฎหมายบางฉบับเป็นกฎหมายในเชิงการควบคุมการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีขั้นตอนการออกคำสั่งโดยอยู่บนพื้นฐานของการคำนวณทางวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เช่น การออกคำสั่งทางปกครองโดยมีการคำนวณค่ามลพิษก่อนมีการออกคำสั่งปรับหรือการออกคำสั่งห้ามกระทำการของแหล่งควบคุมมลพิษ บางฉบับมีการควบคุมในเชิงพื้นที่ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งมีความหลากหลายทางด้านข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่อาจจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการให้ความเห็น และบางกรณีมีพื้นที่ที่มีการทับซ้อนของอำนาจการบริหารจัดการร่วมกันของหลายหน่วยงาน และยังไม่รวมคำสั่งทางปกครองที่ใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคำอุทธรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยความรอบคอบ เหมาะสม ถูกต้องตามข้อเท็จจริง

ข้อกฎหมาย จึงเห็นควรให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อทำหน้าที่
กลั่นกรอง พิจารณา รวบรวมข้อเท็จจริง ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำอุทธรณ์ก่อน
เสนอความเห็นพร้อมเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

2. บทวิเคราะห์/แนวความคิด/ข้อเสนอ

2.1 บทวิเคราะห์

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน่วยงานในสังกัดทั้งสิ้น 10 กรม
4 รัฐวิสาหกิจ 2 องค์การมหาชน ดังนี้

หน่วยงานระดับกรม

- 1) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2) กรมควบคุมมลพิษ
- 3) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- 4) กรมทรัพยากรธรณี
- 5) กรมทรัพยากรน้ำ
- 6) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
- 7) กรมป่าไม้
- 8) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 9) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
- 10) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

- 1) องค์การสวนสัตว์
- 2) องค์การสวนพฤกษศาสตร์
- 3) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 4) องค์การจัดการน้ำเสีย

หน่วยงานองค์การมหาชน

1) องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก

2) สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ

มีกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบในปัจจุบันทั้งสิ้นจำนวน 13 ฉบับ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 (เฉพาะที่เกี่ยวข้อง)

5) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

6) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

7) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

8) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

9) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

10) พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545

11) พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551

12) พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558

13) พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

โดยกฎหมายดังกล่าวเหล่านี้มีหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์มีทั้งส่วนที่เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบางส่วนเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พอสรุปได้ดังนี้

กรณีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ในส่วนของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือ กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานระดับกรม ยกเว้นกฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจปลัดกระทรวงในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ได้มอบอำนาจตามคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ 247/2558 ลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2558 เรื่อง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามความในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบข้อ 2 (14) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในส่วนที่มีใช้อำนาจเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยอีกหน้าที่หนึ่ง

กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 59 (มาตรา 62) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ รื้อถอน แก้ไข หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้ (มาตรา 25 (2)) หรือกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตคำสั่งของอธิบดีตามมาตรา 27 (มาตรา 28) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กรณีผู้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 82 (2) (3) (4) หรือ (5) ได้ร้องคัดค้านคำสั่งต่อคณะกรรมการควบคุมมลพิษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งและไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ (มาตรา 87)

ปัจจุบันในส่วนที่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยกเว้นส่วนที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ 247/2558 ลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2558

เรื่อง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตาม ความในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบข้อ 2 (14) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น นอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการเฉพาะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ จะเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามคำสั่ง มอบอำนาจดังกล่าวข้างต้น

2.2 แนวความคิด

เมื่อพิจารณาจากภารกิจตามโครงสร้างของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่แบ่งออกเป็นกลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มภารกิจด้าน ทรัพยากรน้ำในแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความหลากหลายครอบคลุมทั้งด้านการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ประกอบกับการออกคำสั่งทางปกครองจะเป็น การออกคำสั่งโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโดยตรงเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น หลักฐาน ข้อมูล ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองจะอยู่กับหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้น สังกัดอยู่ ตลอดจนข้อเท็จจริงและหลักฐานอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศไทย

เมื่อกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาทบทวน คำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการ ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์โดยอยู่บนพื้นฐาน ของความรอบคอบทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมของการทำคำสั่ง ทางปกครองซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไปตามฐานอำนาจของแต่ละกฎหมาย และเมื่อมี กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้อย่างเข้มงวด ทำให้ภาระหน้าที่ดังกล่าวตกแก่ปลัดกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะต้องเร่งดำเนินการให้ทันตามระยะเวลาที่กำหนดโดยอยู่ บนฐานของการพิจารณาที่เหมาะสม ขอบด้วยกฎหมาย

แนวคิดในการตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขึ้นมาก็เพื่อเป็นการช่วย
 ถ่วงถ่วงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 โดยกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในตรวจสอบ รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย
 พิจารณาความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง ถ่วงถ่วงพิจารณาอุทธรณ์ของผู้รับ
 คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
 เพื่อเสนอความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้ประกอบในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์
 ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ นั้น ควรมีกรรมการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
 ผู้ทรงคุณวุฒิ และอาจมีผู้แทนของผู้ทำคำสั่งทางปกครองแล้วแต่กรณี โดยมีกลุ่มกฎหมาย
 สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการ

ในส่วนการดำเนินงานคณะกรรมการฯ ควรกำหนดให้คณะกรรมการฯ สามารถเรียก
 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเป็นหนังสือ รวมทั้ง
 เรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือ
 ประสานขอเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ อีกทั้งมีอำนาจในการพิจารณา
 ดำเนินการเกี่ยวกับการแจ้งขยายระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์แทนปลัดกระทรวง
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อความรวดเร็วและเป็น
 ประโยชน์ต่อการพิจารณาตรวจสอบ รวมทั้งให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการเชิญผู้อุทธรณ์มา
 ให้ข้อมูลเพิ่มเติม ตลอดจนเปิดโอกาสให้ได้ชี้แจงแสดงหลักฐานตามมาตรา 29 และมาตรา 30
 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นการ
 อำนวยความยุติธรรมให้แก่ผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วย

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมอบอำนาจ
 ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อม หรือหัวหน้ากลุ่มภารกิจ จะเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทาง
 ปกครองให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา
 อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้เป็นหลายคณะโดยแยกตามภารกิจของหน่วยงานเจ้าของคำสั่งซึ่งจะ
 ทำให้มีคณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ทำให้สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้
 อย่างรอบคอบมากยิ่งขึ้น

2.3 ข้อเสนอ

องค์ประกอบคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง อาจแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1 กรณีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มอบอำนาจการพิจารณาคำสั่งทางปกครองให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หัวหน้ากลุ่มภารกิจ อาจมีองค์ประกอบคณะกรรมการดังนี้

รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	เป็นประธาน
ผู้ซึ่งไม่ได้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจของกรมที่ออกคำสั่งทางปกครอง	
ผู้ช่วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	เป็นกรรมการ
ที่ปรึกษากฎหมายปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	เป็นกรรมการ
ผู้แทนกรมต่างๆ ที่อยู่ในภารกิจเดียวกันกับกรมที่ออกคำสั่งทางปกครอง	เป็นกรรมการ
ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย	เป็นกรรมการ
สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	และเลขานุการ
นิติกรกลุ่มกฎหมาย	เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

2 กรณีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้มอบอำนาจการพิจารณาคำสั่งทางปกครองให้รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หัวหน้ากลุ่มภารกิจ อาจมีองค์ประกอบคณะกรรมการดังนี้

รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับมอบหมาย	เป็นประธาน
ผู้ช่วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	เป็นกรรมการ
ที่ปรึกษากฎหมายปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	เป็นกรรมการ
ผู้แทนกรมต่างๆ ที่อยู่ในภารกิจเดียวกันกับกรมที่ออกคำสั่งทางปกครอง	เป็นกรรมการ
ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย	เป็นกรรมการ
สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	และเลขานุการ
นิติกรกลุ่มกฎหมาย	เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1 มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พิจารณาความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง กลั่นกรองพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อเสนอความเห็นพร้อมเหตุผลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณา

คำอุทธรณ์ในการพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ทธรณ์ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สำนักงาน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมได้รับรายงาน ทั้งนี้ ก่อนที่จะหมดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่น้อยกว่า 7 วัน

2 ให้มีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองมาให้ถ้อยคำหรือ ชี้แจงเป็นหนังสือ อีกทั้งสามารถเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือประสานขอเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้

3 เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเพื่อประโยชน์ในการ พิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการเชิญผู้อุทธรณ์มาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมหรือส่ง เอกสารเป็นหนังสือเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ชี้แจงโต้แย้งแสดง หลักฐานตามมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อุทธรณ์คำสั่งทาง ปกครอง

4 หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ในข้อ 1 ให้ ฝ่ายเลขานุการเร่งจัดทำร่างหนังสือเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ลงนามแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว เพื่อให้ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ขยายออกไปได้ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลา

5 ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่เป็น กลไกในการกลั่นกรองพิจารณาคำอุทธรณ์และเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาอุทธรณ์แก่ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้กระบวนการในการพิจารณาอุทธรณ์ ของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง รอบคอบ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ในระยะเวลาที่รวดเร็วขึ้น โดยช่วยตรวจสอบ รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พิจารณาความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง กลั่นกรองพิจารณาคำอุทธรณ์ ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เพื่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถ

พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้โดยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้ผ่านการระดมความคิดเห็น รวบรวมข้อเท็จจริง ปรับกับบทข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ ถูกต้อง และได้คำวินิจฉัยที่เหมาะสม จากข้อมูลที่ได้จากเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการให้ความยุติธรรมแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นต้น

4. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตามที่เสนอ