

**ความเป็นไปได้ในการฟ้องขอให้เพิกถอน “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”
ตามพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 ต่อศาลปกครอง :
ศึกษากรณีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตใช้หรือผลิตสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์**

วันรัฐ งามนิยม*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งหมายศึกษาถึงสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลปกครอง ในเรื่องของการดำเนินการต่อสัตว์และซากของสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับ “การไม่ออกใบอนุญาต” แม้พระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด” ก็ตาม แต่หากพิจารณาตามระบบกฎหมายแล้ว ผลของการเป็นที่สุดนั้นเป็นเพียงที่สุดในฝ่ายปกครอง แต่ไม่ตัดสิทธิของผู้ขอใบอนุญาตที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เป็นไปตามหลักนิติรัฐ/นิติธรรมที่ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ครบถ้วน ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอว่า บรรดากฎหมายที่บัญญัติในอนาคตไม่ควรใช้คำว่า “ให้เป็นที่สุด” เพราะจะก่อให้เกิดความสับสนของผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ไม่ได้จบการศึกษานิติศาสตร์ว่าอาจจะเข้าใจว่าเป็นที่สุดและไม่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้อีก

คำสำคัญ : คำสั่งทางปกครอง, คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, เป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร, นิติรัฐ, นิติธรรม, นักวิจัย, การใช้และการตีความกฎหมาย, ระยะเวลา

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต (Magister legum, LL.M.) (เกียรตินิยมดีเยี่ยม – summa cum laude) Universität Potsdam สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

1. ความเบื้องต้น

นับแต่การตราพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558¹ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2558 นั้น นักวิจัยต้องขอใบอนุญาตในการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ โดยมีข้อสังเกตสำคัญว่า กฎหมายฉบับนี้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด” อันเป็นประเด็นสำคัญว่า “เป็นที่สุด” หมายความว่าอย่างไร ที่สุดเพียงใด ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ โดยหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระบุถึงเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ไว้ว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับโดยสากลว่าการเลี้ยงและการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการสร้างองค์ความรู้ใหม่ การฝึกทักษะและเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์และสัตว์ อย่างไรก็ตาม หากให้มีการนำสัตว์มาเลี้ยงหรือใช้เพื่องานทางวิทยาศาสตร์โดยไม่มีการควบคุมการเลี้ยงและการใช้สัตว์ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและจรรยาบรรณในการดำเนินการต่อสัตว์แล้ว อาจทำให้สัตว์ต้องเจ็บปวด ทรมาน หรือเสียชีวิตโดยไม่จำเป็น ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผลผลิตหรือผลงานทางวิทยาศาสตร์ และเกิดผลเสียต่อชีวิตของมนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อมต่อไปได้ จึงสมควรมีกฎหมายเพื่อกำกับดูแลและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักจรรยาบรรณและมาตรฐานของสากล เพื่อคุ้มครองชีวิตและสวัสดิภาพของสัตว์ ส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมให้นักวิจัยให้มีผลงานอันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้น วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ คือ ตราขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้สัตว์ใน “งานทางวิทยาศาสตร์” ซึ่งตามนิยามของมาตรา 3 บัญญัติว่า “งานทางวิทยาศาสตร์ หมายความว่า งานวิจัย งานทดสอบ งานผลิตชีววัตถุ งานสอน งานทดลอง การดัดแปลงพันธุกรรม การโคลนนิ่ง และการทำเซลล์ต้นกำเนิดที่มีการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์...” จากนั้น ย่อมเกี่ยวข้องกับภารกิจของ “นักวิจัย” ที่ต้องใช้สัตว์ เพื่อการวิจัยพัฒนาหาองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้บัญญัติบังคับให้นักวิจัยต้องขอใบอนุญาตเพื่อการดังกล่าว โดยกำหนดให้ต้องขอใบอนุญาตต่อ “ผู้อนุญาต” และหากผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาต ให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อ “คณะกรรมการ”

“คณะกรรมการ” ตามนิยามของพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง “คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์” ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสิบคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่าสิบสองคน แต่ไม่เกินสิบสี่คน มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 บัญญัติไว้ โดยมาตรา 8 (7) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการออก “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ” ในการควบคุมดูแลนักวิจัยในการวิจัยต่อสัตว์และซากของสัตว์ ประการแรก ปรากฏในหมวด 2 “จรรยาบรรณการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์” และประการที่สอง ปรากฏในหมวด 3 ส่วนที่ 2 “การดำเนินการต่อสัตว์และซากของสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์” ของพระราชบัญญัตินี้

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ โดยศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลปกครอง ในเรื่องของการดำเนินการต่อสัตว์และซากของสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับ “การไม่ออกใบอนุญาต” ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ระบุว่า “ให้เป็นที่สุด” โดยผู้เขียนจะเริ่มต้นจากกระบวนการขอใบอนุญาตจนถึงการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 18 ก วันที่ 13 มีนาคม 2558, หน้า 1.

2. ขั้นตอนก่อนการอุทธรณ์

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะยกตัวอย่างสมมติ เริ่มต้นจากการที่นักวิจัยต้องการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ นักวิจัยผู้นั้นจะต้องดำเนินการอย่างไร และหากถูกปฏิเสธจะต้องดำเนินการในขั้นก่อนการยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์อย่างไร ทั้งนี้ ผู้เขียนจะเน้นกรณี “การขอใบอนุญาตในการดำเนินการต่อสัตว์และซากของสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์” เป็นตัวอย่างของการศึกษา

2.1 ขั้นตอนการขอใบอนุญาตต่อผู้อนุญาต

นักวิจัยผู้ใดต้องการดำเนินการต่อสัตว์และซากของสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ นักวิจัยผู้นั้นต้องมี “ใบอนุญาต” ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้นิยามไว้ว่า “ใบอนุญาตใช้หรือผลิตสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์แล้วแต่กรณี” โดยมาตรา 27 บัญญัติเป็นหลักการว่า ผู้ใดจะใช้หรือผลิตสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ไม่ว่าในหรือนอกสถานที่ดำเนินการต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่ไม่ใช้บังคับกับบุคคลบางประเภท ได้แก่ นักเรียน นิสิต นักศึกษา กรณีเพื่อเรียนรู้ตามหลักสูตรการศึกษา หรือการฝึกอบรม และผู้ช่วยผู้ใช้หรือผู้ผลิตสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งดำเนินการภายใต้การควบคุมของผู้รับใบอนุญาต นอกจากนี้ เมื่อนักวิจัยเป็น “ผู้ได้รับใบอนุญาต” แล้ว ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามจรรยาบรรณที่คณะกรรมการกำหนดและได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว²

นักวิจัยต้องยื่นขอรับใบอนุญาตใช้หรือผลิตสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ต่อ “ผู้อนุญาต” ซึ่งนิยามว่า “เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย” เลขาธิการ หมายถึง “เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (ผู้อำนวยการสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ)” ทั้งนี้ นักวิจัยสามารถลงทะเบียนขอใบอนุญาตได้ตามช่องทาง <https://thaiiacuc.nrct.go.th/license> ของสถาบันพัฒนาการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ (สพสว.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) โดยมีข้อสังเกตว่า แม้ยังไม่มี การตรากฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาต การอนุญาต การต่อใบอนุญาตและใบแทนใบอนุญาตใช้สัตว์หรือผลิตสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 ก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า นักวิจัยย่อมมีสิทธิ และหน้าที่ในการยื่นขอใบอนุญาตโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการตรากฎกระทรวงดังกล่าวก่อน

2.1.1 กรณีผู้อนุญาตมีคำสั่งออกใบอนุญาต

เมื่อนักวิจัยได้ยื่นคำขอต่อผู้อนุญาต ผู้อนุญาตจะดำเนินการพิจารณาอนุญาต หากผู้อนุญาตออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาต มาตรา 28 บัญญัติให้ใบอนุญาตดังกล่าวนี้มีอายุสี่ปี นับตั้งแต่วันออกใบอนุญาต กรณีนี้ย่อมเป็นคำสั่งที่เป็นประโยชน์ต่อนักวิจัยว่าเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต

2.1.2 กรณีผู้อนุญาตมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต

ในกรณีที่นักวิจัยได้ยื่นคำขอต่อผู้อนุญาต แต่ผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาต มีประเด็นต้องพิจารณาว่า การไม่ออกใบอนุญาตนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ เพราะหากเข้ากรณีเป็นคำสั่งทางปกครอง ย่อมต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติดังกล่าววางหลักเกณฑ์ไว้ โดยมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 71 ง วันที่ 24 มีนาคม 2559, หน้า 21.



มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติถึงนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” โดยสรุปสาระสำคัญไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นกับบุคคลที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบ ต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ทั้งนี้ กฎหมายได้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่”³ ไว้ด้วย

เมื่อพิจารณากรณีที่ “ผู้อนุญาตมีคำสั่ง⁴ ไม่ออกใบอนุญาต” นั้น เห็นได้ว่า “ผู้อนุญาต” เป็น “เจ้าหน้าที่” ที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต ในการออกใบอนุญาต อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามกฎหมาย เป็นการปฏิเสธอันมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหน้าที่ของนักวิจัย หากนักวิจัยไม่ได้รับ ใบอนุญาตดังกล่าวนี้แล้วไซ้ นักวิจัยย่อมไม่อาจดำเนินการใช้หรือผลิตสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ตามกฎหมาย ดังนั้น การ “มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต” ตามคำขอของนักวิจัย จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง”

เมื่อคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตตามมาตรา 30 ประกอบมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติ สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะที่เป็น “กฎหมายกลาง” หรือกฎหมายทั่วไป⁵ ไม่ใช่บังคับ กับหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้แล้วเป็นการเฉพาะ เว้นแต่หลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติราชการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶ ทั้งนี้ หลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการตามที่กำหนดเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำ ไม่นำมาใช้ บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ กฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ คือ พระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 โดยมาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ ผู้อนุญาตมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตตามมาตรา 27 ไม่ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 28 หรือไม่ออกใบแทน ใบอนุญาตตามมาตรา 29 ผู้ยื่นคำขอมีสสิทธิต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง คำสั่ง” โดยมีข้อสังเกตว่า ผู้ยื่นคำขอไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ตามความในมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนแต่อย่างใด เพราะเป็นไปตามหลัก “บทกฎหมายเฉพาะใช้บังคับก่อนบทกฎหมายทั่วไป (*lex specialis derogat legi generali*)”⁷ โดยพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 บัญญัติให้ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการโดยตรง

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของ “ผู้อนุญาต” ในฐานะ “เจ้าหน้าที่” ผู้ออกคำสั่ง ทางปกครอง คือ การแจ้งสิทธิของผู้ขออนุญาตตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่ (1) สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้ง (2) การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และ (3) ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าว หากไม่มีการแจ้งดังกล่าวข้างต้นอย่างครบถ้วน มาตรา 40 วรรคสอง บัญญัติให้ “ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่

³ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจ ทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

⁴ หากเป็นกรณีผู้อนุญาต “ไม่ออกคำสั่งใด ๆ” นับแต่ที่ได้ยื่นคำขอ ย่อมเป็นกรณีของการออกคำสั่งล่าช้า

⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 5.

⁶ มาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

⁷ *Beaucamp/Beaucamp, Methoden und Technik der Rechtsanwendung*, 4. Auflage 2019, Rn. 277f.; *Zippelius, Juristische Methodenlehre*, 11. Auflage 2012, S. 31f.



ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง”

ตัวอย่าง นักวิจัย ก. ยื่นคำขอใบอนุญาตต่อผู้อนุญาต ต่อมา ผู้อนุญาตมีคำสั่งว่า ไม่ออกใบอนุญาต นักวิจัย ก. ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2563 โดยไม่ปรากฏว่าในคำสั่งดังกล่าวมีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งก็ดี การยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้งก็ดี และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง กล่าวคือ ผู้อนุญาตไม่ได้ระบุในคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตว่า “(1) มีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้ง (2) ต่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ (3) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง” เช่นนี้ผลเป็นไปตามมาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกรณี

กรณีที่หนึ่ง เป็นเรื่องของระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งเริ่มนับใหม่ เมื่อได้รับการแจ้งครบถ้วน เช่น ผู้อนุญาตแจ้งสิทธิการอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อนักวิจัย ก. ในวันที่ 1 มีนาคม 2563 ดังนั้น การนับระยะเวลาอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ภายในสามสิบวัน ต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2563 เป็นต้น

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่ไม่มีกรแจ้งใหม่แต่อย่างใด เช่น นักวิจัย ก. ได้รับแจ้งคำสั่งที่บกพร่องในเรื่องของการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง และไม่มีกรแจ้งใหม่แต่อย่างใด เช่นนี้ระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน ซึ่งสั้นกว่าหนึ่งปีนั้น ได้รับการขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์ออกไปหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง นักวิจัย ก. ในกรณีนี้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ได้อย่างช้าที่สุดคือ 3 กุมภาพันธ์ 2564

2.2 สิทธิในการอุทธรณ์

เมื่อผู้อนุญาตมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต นักวิจัยย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อขอให้ทบทวนคำสั่งของผู้อนุญาต หากคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ย่อมเป็นกรณีเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลร้ายเปลี่ยนเป็นผลดีแก่ผู้ขออนุญาต กล่าวคือ กลายเป็นคำสั่งอนุญาตให้นักวิจัยทำการวิจัยต่อสัตว์ได้

หากคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และยกอุทธรณ์เสีย (ยืนยันคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต) มีประเด็นปัญหาว่า การที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด” นั้น มีความหมายว่าอย่างไร ระหว่างการตีความตรงตามถ้อยคำว่า “เป็นที่สุด” คือ “โต้แย้งอีกไม่ได้” หรือเป็นกรณีที่ผู้ขออนุญาตยังคงมีสิทธิในการโต้แย้งคำสั่งยกอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งเป็นประเด็นที่จะได้พิจารณาในหัวข้อต่อไป

3. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์

ในหัวข้อนี้ เริ่มจากการศึกษาถึงสถานะของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไรและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมีผลทางกฎหมายอย่างไร



3.1 สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการ

การศึกษาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่อนานทางวิทยาศาสตร์ เป็นการศึกษาถึงตัวองค์กรผู้มีความอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในกรณีนี้ คือ คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลต่อสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

3.1.1 ข้อพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัตินิยามของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ว่า “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แบ่งคณะกรรมการออกเป็นสองประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ประเภทที่สอง คือ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากหมวด 5 ชื่อว่า “คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง” ซึ่งในหมวดนี้ระบุถึงกรรมการและคณะกรรมการ โดยไม่ได้ระบุถึงคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง และไม่มีนิยามของคณะกรรมการดังกล่าวด้วย แต่ในบางมาตรา เช่น มาตรา 78 และมาตรา 84 ระบุถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้⁸ ทั้งนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นคณะบุคคล จึงย่อมเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย⁹

3.1.2 ข้อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้เหมือนกับที่บัญญัตินิยามในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทุกถ้อยคำตัวอักษร¹⁰ ผู้เขียนเห็นว่า ย่อมต้องปรับใช้ลักษณะเดียวกันว่า คณะกรรมการใดบ้างเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ได้แก่ ต้องจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับชี้ขาดสิทธิและหน้าที่¹¹ และศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ เพิ่มเติมว่า ต้องมีความอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร¹²

แม้กฎหมายจะกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท “เป็นไปตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด” แต่ ณ ขณะนี้ยังไม่มีมีการประกาศกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดที่ให้ฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด

⁸ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2563), หน้า 140.

⁹ เพ็งอ้วน, หน้า 161.

¹⁰ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นิยาม “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ว่า “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย”

¹¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2562), หน้า 190.

¹² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561), หน้า 185.

อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการได้มีการวิเคราะห์ไว้ว่า คณะกรรมการใดบ้างที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยแบ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้เป็นสามประเภท ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง¹³

3.1.3 บทวิเคราะห์

คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ “จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย” มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 โดยมีอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของนักวิจัยในเรื่องของการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับใบอนุญาตใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ คณะกรรมการนี้จึงจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย

ประเด็นว่าด้วย “การจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับชี้ขาดสิทธิหน้าที่” นั้น มีการจัดโครงสร้างองค์กรตามมาตรา 5 ประกอบไปด้วย “กรรมการโดยตำแหน่ง” จำนวนสิบคน ซึ่งเป็นกรรมการจากส่วนราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่าสิบสองคน แต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งเป็นกรรมการที่ไม่ได้มาจากส่วนราชการ ได้แก่ บุคคลผู้ซึ่งมีความรู้และมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง, ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยต่อสัตว์, ผู้แทนจากภาคเอกชนที่มีการใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ และผู้แทนจากสมาคม มูลนิธิ หรือองค์การเอกชนที่ดำเนินงานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ การจัดองค์กรเช่นนี้เห็นได้ว่าเป็นการจัดองค์กรที่ไม่ได้เป็นระบบบังคับบัญชา แต่เป็นคณะบุคคลที่มาจากราชการระดับบริหารและบุคคลภายนอกที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชา ผู้เขียนจึงเห็นว่า คณะกรรมการนี้ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ส่วนประเด็นเรื่อง “วิธีพิจารณาสำหรับชี้ขาดสิทธิหน้าที่” นั้น มาตรา 9 บัญญัติเรื่องการประชุมคณะกรรมการ และมี “ประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ เรื่องการประชุมคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์” ซึ่งกำหนดถึงวิธีการประชุมของคณะกรรมการนี้ไว้แล้ว

ดังนั้น คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ จึงเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

3.2 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

ประเด็นว่าด้วยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์มีลักษณะหรือสถานะในทางกฎหมายอย่างไรนั้น จะส่งผลถึงเรื่องของการโต้แย้งคำสั่งว่าทำได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์เกี่ยวกับการไม่ออกใบอนุญาต เมื่อคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครอง กระบวนการทั้งหลายเกี่ยวกับการพิจารณาออกใบอนุญาต ย่อมเป็น “วิธีพิจารณาทางปกครอง” ตามความหมายนี้และตกอยู่ใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹³ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 11, หน้า 190.

หากคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ มีมติว่า ไม่ออกใบอนุญาตให้แก่นักวิจัย หมายความว่า คำสั่งไม่อนุญาตของเจ้าหน้าที่ก็ยังคงดำรงอยู่และย่อมเป็นผลร้ายต่อนักวิจัย เพราะกระทบสิทธิของนักวิจัยในการวิจัยต่อสัตว์ โดยปกติแล้ว คำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบต่อบุคคลย่อมฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจได้โดยเฉพาะศาลปกครอง แต่ตามปัญหามีอยู่ว่า การที่กฎหมายระบุว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด” นั้น มีความหมายว่าอย่างไร เป็นประเด็นที่จะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป

4. การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลปกครอง

หัวข้อนี้ เป็นบทวิเคราะห์กฎหมายตามตัวอักษรที่ปรากฏขึ้นว่า “เป็นที่สุด” มีความหมายว่าอย่างไร จากนั้นจะได้วิเคราะห์แนวทางในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

4.1 ความหมายของความ “เป็นที่สุด” ของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

ผู้เขียนเริ่มตั้งประเด็นจากความหมายทางภาษาโดยทั่วไป หมายถึง ความหมายที่ปวงชน สามัญชนธรรมดาที่อ่านถ้อยคำกฎหมายแล้วจะมีความเข้าใจอย่างไร โดยไม่คำนึงหรือบังคับว่า ผู้นั้นจะต้องมีความรู้ทางนิติศาสตร์แต่อย่างใด จากนั้นจะได้นำแนวทางการตีความกฎหมายโดยองค์การตุลาการ เพื่อวิเคราะห์ถึงความหมายของคำว่า “เป็นที่สุด” ดังนี้

4.1.1 ความหมายทางภาษาโดยทั่วไป

การค้นหาคำความหมายจากพจนานุกรมเป็นวิธีการหนึ่ง¹⁴ ในการค้นหาคำความหมายของถ้อยคำ ซึ่งกรณีนี้เรียกว่า “ความหมายอ้างอิง (referential meaning)” เป็นความหมายตรงตัวตามรูปภาษา อย่างไรก็ตาม ความหมายของคำยังแบ่งประเภทอื่น ๆ ได้อีกว่า เป็นความหมายเชิงสังคมและความหมายเชิงจิตวิสัย¹⁵ ในประเด็นดังกล่าวจะเน้นไปเรื่องของความหมายอ้างอิง ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่า “ที่สุด” ไว้ว่า (1) น. ปลายสุด เช่น ที่สุดของชีวิตคือความตาย, (2) ว. สุดท้าย เช่น ในที่สุด และ (3) ว. ลักษณะที่ยิ่งหรือหย่อนกว่าสิ่งอื่น ๆ ทั้งหมดในพวกเดียวกัน เช่น ดีที่สุด ชั่วที่สุด เมื่อพิจารณาจากความหมายทั้งหมดประกอบกันแล้ว การที่มาตรา 30 วรรคสอง บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด” นั้น ความหมายของถ้อยคำที่ผู้อ่านกฎหมายฉบับนี้อาจจะเข้าใจได้ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็น “ปลายสุดท้าย” ของการพิจารณาเรื่องออกใบอนุญาต ไม่อาจโต้แย้งต่อไปได้อีกชั้น

ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 ใช้บังคับกับนักวิจัยสายวิทยาศาสตร์ ซึ่งนักวิจัยจบการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ ส่วนใหญ่แล้วไม่ได้ศึกษาทางด้านนิติศาสตร์โดยตรง เว้นแต่จะศึกษานิติศาสตร์อีกวุฒิการศึกษาหนึ่ง อย่างเช่น การศึกษานิติศาสตร์ระดับปริญญาตรีภาคบัณฑิต (ภาคค่ำ) ดังนั้น นักวิจัยซึ่งเป็นผู้อ่านกฎหมายฉบับนี้ เมื่ออ่านเรื่องการอุทธรณ์ คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต อาจจะเข้าใจได้ว่า เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยออกมาแล้ว คำวินิจฉัยนั้นย่อมเป็นที่สุด ซึ่งหากเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ได้เป็นผลร้ายต่อตัวนักวิจัย เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยคำอุทธรณ์แล้ว เห็นว่า

¹⁴ ผู้เขียนขอเน้นว่า การใช้พจนานุกรมเป็นวิธีการหนึ่งในการค้นหาคำความหมาย แต่ไม่ใช่เพียงวิธีการเดียวที่ใช้ค้นหาคำความหมายของถ้อยคำ

¹⁵ โปรตดู จรัสวิไล จรูญโรจน์, ม.ล., ภาษาศาสตร์เบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2560), หน้า 147; สุปรียา วิลาวรรณ, “โมดูลที่ 7 : Semantics”, ใน คู่มือการศึกษาชุดวิชาภาษาศาสตร์เบื้องต้น = Introduction to linguistics, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561), หน้า 7-6.



ออกใบอนุญาตได้ เช่นนี้ย่อมไม่มีประเด็นเรื่องโต้แย้งคำวินิจฉัยจากทางนักวิจัย แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ กล่าวคือ เห็นด้วยกับเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต นักวิจัยก็อาจจะเข้าใจได้ว่าเรื่องนี้ “ที่สุด” แล้ว ไม่อาจฟ้องต่อศาลได้อีก แต่ในทางนิติศาสตร์นั้น มีประเด็นในเรื่องของการตีความถ้อยคำในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นประเด็นในหัวข้อต่อไป

4.1.2 ตัวอย่างการตีความในทางนิติศาสตร์

ประเด็นปัญหาว่าด้วยความ “เป็นที่สุด” ของการวินิจฉัยโดยคณะกรรมการ หรือโดยฝ่ายปกครองนั้น มีคำพิพากษาที่นำมาวิเคราะห์ได้ ดังนี้

ก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลฎีกาได้วินิจฉัยในเรื่องความเป็นที่สุดของคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง โดยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646-647/2510 (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยไว้ว่า

“ศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่า แม้คำสั่งวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะต้องที่สุด นำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่าคำสั่งวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลย่อมไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมาโดยถือว่าการใช้ดุลพินิจก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปในทางใด จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย ...”

เมื่อได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว มีคำแนะนำของสำนักงานศาลปกครอง ที่ 1/2544 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดี โดยข้อ 2 ระบุถึงวิธีการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ โดยกรณี (1.2) กำหนดเรื่อง “กรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง” โดยแนะนำว่า “การที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นที่สุดนั้น มีผลเป็นที่สุดทางฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ตัดสิทธิผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” จากนั้นมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดยืนยันหลักการนี้ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 105/2549 ซึ่งวินิจฉัยว่า

“การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 47 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คำวินิจฉัยของนายอำเภอเป็นที่สุด ย่อมหมายถึงการให้เป็นที่สุดภายในฝ่ายบริหาร และย่อมหมายถึงว่ากฎหมายไม่ประสงค์ให้มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของนายอำเภอโดยระบบการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายบริหารอีก กรณีจึงไม่ใช่เรื่องที่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเบื้องต้นภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนที่จะนำมาฟ้องต่อศาลตามนัยยะมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำฟ้องนี้จึงไม่มีเหตุต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตราดังกล่าว”



ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 825/2558 มีการตั้งประเด็นจากผู้ถูกฟ้องคดีไว้ว่า

“ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 22 วรรคสอง บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมตำรวจหรือปลัดกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ให้เป็นที่สุด โดยไม่ได้บัญญัติต่อไปว่า หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ให้มีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลได้อีกเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่กำหนดว่า หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับผู้พิจารณาอุทธรณ์ ให้สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลต่อไปได้ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น ดังนั้น เมื่อกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำคดีมาฟ้องศาลได้อีก และศาลไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้”

ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า

“สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างตามอุทธรณ์ว่า มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมตำรวจหรือของ ปลัดกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ให้เป็นที่สุด ดังนั้น เมื่อกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การพิจารณาอุทธรณ์ ของปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำคดีมาฟ้องศาลได้อีก นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การอุทธรณ์คำสั่งได้มีการทบทวนและวินิจฉัย ในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุด ได้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งว่า เป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพียงใด โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐาน อันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจทางฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง เพื่อทำให้เกิดความยุติธรรมกับคู่กรณี ผู้ได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งนั้น และหากปรากฏว่าคู่กรณีเห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมสามารถนำประเด็นพิพาท มาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรทางตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครอง เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อุทธรณ์ดังกล่าวในประเด็นนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงฟังไม่ขึ้น”

จากแนวคำพิพากษาที่ยกมาวิเคราะห์นี้ จะเห็นได้ว่า องค์กรตุลาการได้ตีความ คำว่า “เป็นที่สุด” ว่าเป็นที่สุด “ในฝ่ายบริหาร” หมายความว่า จะอุทธรณ์ในฝ่ายบริหารอีกไม่ได้ แต่ไม่ได้ หมายความว่า จะฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการไม่ได้ โดยศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งนั้น

4.1.3 บทวิเคราะห์

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า คำพิพากษาที่ได้วินิจฉัยประเด็นความ “เป็นที่สุด” นั้น วินิจฉัยตรงกันว่า นำมาฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ เป็นกฎหมายที่มีมาก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น การที่พระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 ยังคงบัญญัติถ้อยคำว่า “เป็นที่สุด” โดยไม่ได้ระบุต่อไปว่าให้ฟ้องต่อศาลใดนั้น ทั้งที่มีการจัดตั้ง ศาลปกครองขึ้นมา และมาตรา 197 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเรื่องอำนาจศาลปกครองไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจาก

การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น คำว่า “เป็นที่สุด” จึงควรมีความหมายว่าอย่างไรนั้น ผู้เขียนจะได้อธิบายดังนี้

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด หรือมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ที่บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (กรณีนี้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น) จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ บัญญัติขึ้นภายหลังจากการจัดตั้งศาลปกครอง แต่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้ยื่นคำฟ้องต่อองค์กรตุลาการได้

ระบบกฎหมายไทยเป็นระบบกฎหมายที่เริ่มจากการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร เป็นสำคัญ ตัวอย่างที่สำคัญอยู่ที่มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมาย ของบทบัญญัตินั้น ๆ” มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญา “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อ ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลง แก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” การใช้และการตีความถ้อยคำตัวอักษรจึงมี ความสำคัญ อย่างไรก็ตาม การตีความในทางนิติศาสตร์ ย่อมต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายซึ่งเชื่อมโยงกัน เป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ในการฟ้องคดีของประชาชนไว้ เช่น มาตรา 25 วรรคสาม “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดี ในศาลได้” โดยเรื่องของการขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญประการหนึ่งในการประกอบอาชีพตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกฎหมายที่ตราขึ้นมาจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนี้ แม้จะตรารขึ้นในสมัยสภานิติบัญญัติ แห่งชาติและยังไม่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตวิจัยสัตว์ทางวิทยาศาสตร์ เป็นเหตุผลตามความในมาตรา 40 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องของ “การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่องานที่จำเป็น” และไม่ปรากฏว่าเป็นกรณีของมาตรา 40 วรรคสาม ว่าเป็นการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา เพราะใช้บังคับกับทุกสถาบัน การศึกษาวิจัยที่มีการวิจัยต่อสัตว์ทางวิทยาศาสตร์

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 ในส่วนของการควบคุมนักวิจัยต่อการวิจัยสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์จะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า การตรากฎหมายที่ระบุว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด” จะเป็นเหตุ ในการตัดอำนาจของนักวิจัยผู้ขอใบอนุญาตในการฟ้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด ดังที่ได้วิเคราะห์ไปในหัวข้อที่ 3 “ข้อพิจารณาว่าด้วยสถานะทางกฎหมายคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่อนงาน ทางวิทยาศาสตร์และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ” ว่า คณะกรรมการเป็นฝ่ายปกครอง (หรือฝ่ายบริหาร



ตามความหมายที่อธิบายในคำพิพากษา)¹⁶ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมเป็นที่สุดแต่เพียงในฝ่ายปกครองเท่านั้น นักวิจัยผู้ขอใบอนุญาตย่อมใช้สิทธิทางศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามที่มาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติรับรองไว้

เมื่ออธิบายตามหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (ต่อไปผู้เขียนใช้คำว่าหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat))¹⁷ ย่อมอธิบายได้ว่า การกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการเป็นภารกิจหนึ่งในการประกันเรื่องดังกล่าว หนทางนำเรื่องการกระทำของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาฟ้องต่อศาลเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ กล่าวคือ เป็นสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลหรือการขอให้คุ้มครองทางกฎหมาย (Rechtsschutz) โดยศาลต้องไม่ใช่ฝ่ายบริหารเสียเองและต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระในการตัดสินคดี¹⁸ ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการมีภารกิจหน้าที่ตรวจสอบว่า ฝ่ายปกครองต้องผูกพันกับกฎหมาย เพื่อประกันหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในแง่มุมของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจหน้าที่¹⁹ เมื่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบคำอุทธรณ์ของนักวิจัย ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของฝ่ายปกครอง การที่กฎหมายบัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด” จึงต้องหมายความว่าที่สุดในฝ่ายบริหารเท่านั้น หมายความว่า จะอุทธรณ์ต่อไปในฝ่ายบริหารอีกไม่ได้แล้ว โดยไม่ได้หมายความว่า จะฟ้องเป็นคดีต่อองค์กรตุลาการไม่ได้ นักวิจัยผู้เดือดร้อนเสียหายจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าไม่ออกใบอนุญาตย่อมมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการ ในเรื่องนี้ คือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การตีความเช่นนี้ย่อมสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการตีความที่สอดคล้อง (Konformität) อย่างเป็นระบบ²⁰

โดยสรุป นักวิจัยผู้ขอใบอนุญาต หากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการที่ไม่ออกใบอนุญาต ย่อมฟ้องต่อศาลปกครองได้ ส่วนประเด็นที่ว่า ฟ้องได้เพียงใด เป็นประเด็นในหัวข้อต่อไป

4.2 ข้อพิจารณาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

แม้โดยหลัก นักวิจัยมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตได้ก็ตาม (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 716/2557) แต่การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

¹⁶ ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับการให้ความหมายของ “ฝ่ายปกครอง” โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ว่า “ฝ่ายปกครอง (Administration) นั้น หมายถึง สิ่งต่าง ๆ รวมทั้งสิ่งด้วยกัน คือ หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระของรัฐ และเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานอิสระของรัฐ” โดย “การกระทำทางปกครอง หมายถึง ผลิตผลของการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐฝ่ายปกครอง” โปรดดู วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2562), หน้า 15.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้ถ้อยคำว่า “นิติธรรม” ซึ่งในทางวิชาการมีการอธิบายความเหมือนและความต่างระหว่างหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมไว้ เช่น “บทที่ 14 หลักนิติธรรมและข้อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักนิติรัฐ” ใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : อานกฎหมาย, 2564), หน้า 305; บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561), หน้า 1.

¹⁸ Degenhart, Staatsrecht I : Staatsorganisationsrecht, 35. Auflage 2019, Rn. 444.

¹⁹ Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 11. Auflage 2019, § 1 Rn. 5f.

²⁰ Muthorst, Grundlagen der Rechtswissenschaft, 2. Auflage 2019, § 13 Rn. 44ff.

มีเงื่อนไขที่นักวิจัยต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย หากฝ่าฝืนแล้ว ศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีดังกล่าวได้ ผู้เขียนจะยกเฉพาะเงื่อนไขที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

4.2.1 เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย

เงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองประการหนึ่ง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคำว่า “เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย” ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่นักวิจัยไม่ได้รับใบอนุญาตให้วิจัยต่อสัตว์ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายต่อนักวิจัยแล้ว ไม่ว่าจะโดยตรง คือ วิจัยสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ไม่ได้ ไม่ว่าจะโดยอ้อม คือ ไม่อาจผลิตผลงานทางวิชาการและอาจส่งผลกระทบต่อกรยื่นผลงานขอตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งระบบงานบุคคลของมหาวิทยาลัยสายวิชาการส่วนใหญ่เป็นระบบพนักงานมหาวิทยาลัย และมีการกำหนดให้อาจารย์ต้องได้ตำแหน่งทางวิชาการในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะเป็นเหตุให้เลิกสัญญาและขาดจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

4.2.2 ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี

มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว เรื่องนี้ได้อธิบายในหัวข้อที่ 2 แล้วว่า หากนักวิจัยไม่พอใจในคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของผู้อนุญาต นักวิจัยต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และเมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าไม่ออกใบอนุญาตอีก จึงจะเป็นกรณีที่ได้นำดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว

4.2.3 ระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น

แม้คณะกรรมการนี้จะป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่เมื่อยังไม่มีการกำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตามความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด” และมาตรา 47 วรรคหนึ่ง “การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้ในมาตรา 49 โดยการฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี มาตรา 50 กำหนดหน้าที่แก่คณะกรรมการผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ว่าต้องแจ้งให้ผู้ขอใบอนุญาตทราบว่ามีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยให้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่ง หากฝ่าฝืนไม่แจ้งเรื่องดังกล่าว จะเกิดผลขึ้นสองกรณี

กรณีที่หนึ่ง คณะกรรมการทราบในภายหลังว่าไม่ได้แจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแก่นักวิจัยผู้ขอใบอนุญาต มาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง



ให้ผู้ยื่นคำฟ้องดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุมารวดหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว”

ตัวอย่าง คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่า ไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ ก. และแจ้งในวันที่ 6 กรกฎาคม 2563 ให้แก่ ก. ทราบถึงผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ไม่ได้แจ้งสิทธิและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ในคำสั่ง ต่อมา คณะกรรมการเห็นว่าในคำวินิจฉัยไม่ได้ระบุเรื่องดังกล่าวไว้ จึงแจ้งแก่ ก. ในวันที่ 10 กรกฎาคม 2563 ดังนั้น ระยะเวลาในการฟ้องคดีจึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 10 กรกฎาคม 2563 ไม่ใช่วันที่ 6 กรกฎาคม 2563

กรณีที่สอง คณะกรรมการไม่ได้แจ้งสิทธิ เพราะไม่ทราบว่ากรณีนี้ ก. มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มาตรา 50 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง”

ตัวอย่าง คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่า ไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ ก. และแจ้งในวันที่ 6 กรกฎาคม 2563 ให้แก่ ก. ทราบถึงผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ไม่ได้แจ้งสิทธิและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองไว้ในคำสั่ง กรณีนี้ ก. ฟ้องต่อศาลปกครองได้ เช่นนี้ระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมขยายออกเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง

4.3 ขอบเขตของการตรวจสอบคำวินิจฉัยอุทธรณ์

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งที่ ก. ข. ขอให้เพิกถอน ต้องเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ดังต่อไปนี้ “โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

เรื่องที่ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องอาจจะเกิดเป็นข้อพิพาท คือ ขั้นตอนการพิจารณาคำร้องโดยผู้อนุญาตหรือขั้นตอนการพิจารณาคำอุทธรณ์ของคณะกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งจากการปฏิบัติไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ การพิจารณาหลักฐานไม่รอบด้าน การไม่เปิดโอกาสให้นักวิจัยได้โต้แย้งนำหลักฐานเข้ามาในชั้นการพิจารณาคำสั่งเกี่ยวกับใบอนุญาต หรือความไม่เป็นกลางของผู้มีอำนาจพิจารณา เป็นต้น

สำหรับเรื่อง “การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” ต้องเป็นกรณีของการใช้ดุลพินิจที่ขัดกับความชอบด้วยกฎหมาย โดยศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายเกี่ยวกับการตรวจสอบดุลพินิจโดยศาลว่า “จะตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ใช้ดุลพินิจโดยแท้จริงหรือไม่ และใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผลหรือไม่”²¹ ในส่วนที่ว่าผู้ออกคำสั่งใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่นักวิจัยเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสมนั้น ศาลปกครองไม่มีอำนาจ

²¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16, หน้า 134-135.

ในการเปลี่ยนแปลงดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว มีเพียงอำนาจตรวจสอบในประเด็นว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจ

4.4 คำบังคับท้ายฟ้อง

คำฟ้องนี้เป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองมีคำบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)” ซึ่งหมายความว่า ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งปฏิเสธการออกใบอนุญาตย่อมสิ้นผลไป แต่ศาลปกครองไม่มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดได้ แต่ให้ฝ่ายปกครองดำเนินการพิจารณาทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย ใช้ดุลพินิจให้ชอบด้วยกฎหมาย

เป้าหมายของนักวิจัย คือ คำสั่งออกใบอนุญาตให้แก่ตน เมื่อคำสั่งเดิมที่ปฏิเสธการอนุญาตถูกเพิกถอนแล้ว ผู้อนุญาตและคณะกรรมการต้องดำเนินการพิจารณาคำขอใบอนุญาตให้ชอบด้วยกฎหมายและใช้ดุลพินิจให้ชอบด้วยกฎหมาย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

นักวิจัยผู้ขอใบอนุญาต หากไม่พอใจคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของผู้อนุญาต นักวิจัยต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการให้มีคำวินิจฉัย หากคณะกรรมการมีมติยืนยันว่าไม่อนุญาต แม้กฎหมายจะระบุว่า “เป็นที่สุด” แต่จากการใช้การตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมเป็นที่สุดแต่เพียงในฝ่ายบริหาร นักวิจัยย่อมฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันเป็นองค์กรตุลาการได้ เพราะการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมต้องได้รับการตรวจสอบ นอกจากนั้นยังปรากฏบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ถ้อยคำว่า “เป็นที่สุด” ในพระราชบัญญัติฉบับอื่น ตัวอย่างเช่น มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562²² บัญญัติให้ “คำสั่งของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด”

ข้อเสนอแนะของผู้เขียน คือ เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาแล้ว โดยจัดตั้งขึ้นมาแล้วเป็นยี่สิบปี ไม่ควรบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะถ้อยคำว่า “เป็นที่สุด” อีก แต่ควรจะบัญญัติให้ชัดเจนว่าต้องฟ้องต่อศาลใดในระยะเวลาเท่าใดให้ชัดเจนในตัวบทกฎหมาย เพราะกฎหมายย่อมใช้บังคับกับทุกคน โดยไม่ได้เรียกร้องว่าทุกคนต้องจบการศึกษาระดับนิติศาสตรบัณฑิต การร่างกฎหมายให้อ่านเข้าใจได้โดยไม่ต้องตีความอธิบายซับซ้อน กล่าวคือ การตรากฎหมายที่สามารถอ่านเข้าใจได้ชัดเจนในตัวถ้อยคำ ทราบขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติ ย่อมส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทางหนึ่งด้วย ประชาชนย่อมทราบได้ว่าหากได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย ตนย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 69 ก วันที่ 27 พฤษภาคม 2562, หน้า 87.