

แนวคำถามและธงคำตอบ

ส่วนที่ 1 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำถาม ตามที่มีการกล่าวว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับ "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" ตามกฎหมายอื่น ๆ ด้วยนั้น ท่านเข้าใจว่าอย่างไร

ธงคำตอบ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีสภาพเป็นกฎหมายกลางที่จะเข้าไปแทนที่กฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดเพื่อให้มีขั้นตอนเป็นเช่นเดียวกันหมด เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีวิธีการที่เป็นแบบเดียวซึ่งจะถ่ายทอดความเข้าใจของประชาชน จึงใช้เทคนิคของการบัญญัติกฎหมายไว้ใน มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ว่า "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย"

แม้ความเป็นกฎหมายกลางจะถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ก็ตาม แต่ขณะเดียวกันก็ปรากฏข้อยกเว้นมิใช่เป็นกฎหมายกลางไว้ด้วย 4 กรณี คือ

1. กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมไว้ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งโดยเนื้อหาย่อมต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาหรือโอกาสในการโต้แย้งสิทธิ เช่น พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้คู่กรณีในคำสั่งทางปกครองมีสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อรักษาสิทธิของตนได้ก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครอง มาตรฐานเช่นนี้ถือว่าเป็นมาตรฐานที่สูง แต่ถ้ากฎหมายเฉพาะนั้นจะกำหนดมาตรฐานที่สูงกว่าไว้ ก็จะต้องไปใช้บังคับตามวิธีพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ได้

2. กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้ มาตรฐานในการปฏิบัติราชการเป็นเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของภาครัฐ เช่น การกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่ง หรือการกำหนดรูปแบบของการใช้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งแสดงให้เห็นประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่สูงกว่าที่เป็นอยู่โดยปกติในระบบราชการโดยทั่วไป ก็ชอบที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการตามกฎหมายเฉพาะนั้น

3. กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้เช่นใด ก็ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะตามมาตรา 3 วรรคสอง โดยไม่นำขั้นตอนอุทธรณ์บังคับตาม มาตรา 44 มาใช้ ทั้งนี้ไม่ต้องพิจารณาว่าวิธีการตามกฎหมายเฉพาะกับวิธีการตามพระราช บัญญัตินี้อันใดจะมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำ กว่ากัน เพราะเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับในเรื่องการเยียวยาความเสียหาย โดยกระบวนการอุทธรณ์ในขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดระยะเวลาสำหรับการโต้แย้งนั้นอาจ จะมีอยู่แตกต่างกันจึงเป็นการยกที่จะให้ปฏิบัติตามกฎหมายกลางนี้ทั้งหมด

4. มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ เป็นกรณีเพิ่มเติมจากมาตรา 3 โดยที่มาตรา 63 กำหนดไว้โดยตรงว่าในกรณีเจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับตามกฎหมาย เฉพาะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ก็นำมาตรการบังคับตามพระราช บัญญัตินี้ไปใช้ได้ กล่าวคือในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองไว้ แล้ว ให้ถือเป็นหลักการว่าเจ้าหน้าที่ต้องใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ก่อน แม้ ว่ามาตรฐานความเป็นและมาตรฐานการปฏิบัติราชการอาจต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราช บัญญัตินี้ แต่มาตรา 63 ก็ให้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่แล้มาเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัตินี้ หากเห็นว่ามาตรการบังคับตามกฎหมายเฉพาะจะเกิดผลน้อยกว่ามาตร การบังคับตามพระราชบัญญัตินี้

คำถาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 12 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” ทำนเข้าใจว่าอย่างไร

ธงคำตอบ

คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น เป็นกรณี ความสามารถในการมีคำสั่งทางปกครอง คือการมีอำนาจกระทำการ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในเรื่องใด จึงจะเป็นผู้มีความสามารถออกคำสั่งในเรื่องนั้นได้ ความสามารถนี้อาจเกิดขึ้นได้โดย กฎหมายกำหนดหรือได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติวัตถุ อันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 40 กำหนดให้มิหนายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนทะเบียนของวัตถุ อันตรายที่ไม่ถูกต้องได้ ส่วนการมอบอำนาจอาจเกิดได้ 2 ลักษณะ คือกฎหมายบัญญัติให้มอบ อำนาจได้เป็นการเฉพาะกรณี เช่น การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับอนุญาต จากผู้อนุญาต ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่ในมาตรา 5 แห่งพระ ราชบัญญัตินี้ดังกล่าว “ผู้อนุญาต” คือ ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย ดังนั้น

ปลัดกระทรวงสามารถมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นเพื่อใช้อำนาจแทนตนได้ หรือเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจไว้เป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เรื่องการปฏิบัติราชการแทน เป็นต้น

การมีอำนาจอาจขึ้นอยู่กับเวลา หากไม่เป็นไปตามเวลาดังกล่าวก็ไม่มีอำนาจกระทำ เช่น ออกคำสั่งทางปกครองก่อนวาระดำรงตำแหน่งของตนจะเริ่มหรือเมื่อพ้นวาระดำรงตำแหน่งของตนไปแล้วหรืออำนาจบางอย่างต้องใช้ภายในเวลาที่กำหนดแต่หมดเวลาไปแล้ว

การมีอำนาจอาจขึ้นอยู่กับสถานที่ การใช้อำนาจนอกสถานที่จึงไม่มีผลในกฎหมาย เช่น นายกเทศมนตรีอาจมีคำสั่งให้ปฏิบัติการภายในเขตเทศบาลได้ แต่ถ้าไปสั่งบุคคลหรือถอนป้ายข้างถนนนอกเขตเทศบาลเพราะเข้าใจผิดว่าอยู่ในเขตเทศบาลก็เป็นการบกพร่องในเรื่องความสามารถ

คำถาม จงอธิบายความหมายและสาระสำคัญของ “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามที่ได้ศึกษามา

ธงคำตอบ

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ดังนี้

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในทางทฤษฎีคำสั่งทางปกครองจะมีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่เป็นผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นบุคลากรในภาครัฐหรือบุคลากรในภาคเอกชนก็ได้ เช่น สภานายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐในการออกใบอนุญาตว่าความให้แก่ทนายความ การควบคุมจรรยาบรรณของทนายความและลงโทษทนายความที่ฝ่าฝืนจรรยาบรรณ การที่สภานายความใช้อำนาจรัฐออกหรือไม่ออกใบอนุญาตว่าความให้แก่บุคคลใด สภานายความกระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่

2. เป็นการใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐในที่นี้จะต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชน โดยที่เอกชนมิได้ยินยอมด้วย จึงเป็นอำนาจทาง

ปกครองซึ่งมีความหมายในตัวว่ากรณีจะต้องไม่ใช่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ หรือการใช้ อำนาจในทางตุลาการ

3. เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย คำสั่งทางปกครองนั้นต้องมุ่งประสงค์กำหนดผล ทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใด หากกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของ บุคคลโดยบุคคลจะได้รับการถือปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ตามเนื้อหาที่ปรากฏในคำสั่งทางปกครอง นั้นแล้วก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง การให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ ประกาศความตั้งใจ เหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะไม่มีผลทางกฎหมายแต่ประการใด

4. ก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณี คำสั่งทางปกครองจะต้องมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่ เป็นอยู่ในกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ เช่นการออกใบอนุญาตเปิดสถานบริการ ใบอนุญาตขับขีรถยนต์ ส่วนบุคคล และใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรง โดยในคำสั่งจะไม่ระบุชื่อบุคคลไว้ก็ได้ เช่น พบการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะโดยผู้กระทำไม่อยู่ การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาจใช้ วิธีประกาศให้ผู้กระทำรื้อถอนออกไปโดยไม่ระบุชื่อผู้นั้น หรืออาจเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไป ที่ใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลใดก็ได้ เช่นตำรวจจะออกคำสั่งห้ามการชุมนุมในสถานที่แห่งหนึ่งในวัน รุ่งขึ้น

5. มีผลภายนอกโดยตรง คำสั่งทางปกครองจะมีผลนับแต่มีการแจ้งเป็นต้นไป ถ้าทราบ โดยยังมีผลปรากฏอยู่ภายในก็ยังเป็นเพียงแต่การเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปก ครองเท่านั้น คำสั่งจะมีผลภายในหรือภายนอกนั้นต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่ง เช่น การที่ผู้ บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปดำเนินการออกคำสั่งเรื่องใดเรื่องหนึ่งกรณียังเป็นเรื่องภายในองค์กรของหน่วยงานนั้น แต่ในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาละเลยไม่ออกคำสั่งรื้อถอน ถ้าผู้บังคับ บัญชามีคำสั่งสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและสถานะของ ผู้ใต้บังคับบัญชา กรณีมิใช่เรื่องภายในองค์กร ถือว่ามีผลไปสูภายนอกแล้ว

คำถาม จงอธิบายความหมายของ “เจ้าหน้าที่” และ “คู่กรณี” ตามพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามที่ได้ศึกษามา

ธงคำตอบ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 5 ได้คํานิยามของคำว่า เจ้าหน้าที่และคู่กรณีไว้ ดังนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับ มอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

"คู่กรณี" หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่เป็นผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นบุคลากรในภาครัฐหรือบุคลากรในภาคเอกชนก็ได้ เช่น บริษัทเอกชนสามารถออกใบรับรองการตรวจสภาพรถยนต์ให้แก่เจ้าของรถยนต์ที่มารับการตรวจสภาพได้ เพราะบริษัทเอกชนได้รับมอบหมายจากกรมการขนส่งทางบกให้เป็นผู้ตรวจสภาพรถยนต์แทน บริษัทเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากกรมการขนส่งทางบกให้ตรวจสภาพรถยนต์นั้น จะทำการในฐานะที่เป็น "เจ้าหน้าที่"

เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้มีอยู่ 3 ประเภทคือ

1. เจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลคนเดียว คือผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
2. เจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการอาหารและยา
3. เจ้าหน้าที่ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งจะต้องใช้สิทธิและหน้าที่โดยผ่านทางบุคคลธรรมดา ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ บุคคลที่ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่แทนนิติบุคคลนั้น เรียกว่าผู้แทนนิติบุคคลซึ่งอาจจะเป็นบุคคลคนเดียว เช่นผู้อำนวยการ หรือเป็นคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

คู่กรณีโดยหลักแล้วบุคคลทุกคนที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้แล้ว ไม่ว่าโดยการเป็นผู้เริ่มให้เกิดการพิจารณาทางปกครองขึ้นหรือเข้ามาในภายหลังการพิจารณาทางปกครองเริ่มไปแล้วก็ได้ ได้แก่

1. ผู้ยื่นคำขอ
2. ผู้คัดค้านคำขอ
3. ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง
4. ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งอาจจะเข้ามาเองหรือเจ้าหน้าที่เรียกเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก็ได้

คำถาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้กำหนดสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองไว้อย่างไรบ้าง

ธงคำตอบ

คู่กรณีตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือ

จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

สิทธิของคู่กรณีได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ไว้ดังนี้

1. สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบสิทธิ ตามมาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม ถ้าหากมีผู้ซึ่งอาจถูกกระทบอย่างสำคัญ แต่เจ้าหน้าที่มิได้แจ้ง ก็เป็นความบกพร่องของการพิจารณา คู่กรณีอาจขอให้เพิกถอนกระบวนการเดิมและเริ่มกระบวนการใหม่ได้ อย่างไรก็ตามการพิจารณาทางปกครองมิใช่การพิจารณาของศาล การจะดำเนินการเพียงใดอย่างไรขึ้นกับสถานการณ์ที่ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นหลัก พระราชบัญญัตินี้จึงได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ ตามมาตรา 30 วรรคสอง และวรรคสาม

2. สิทธิมีทนายความและที่ปรึกษา ตามมาตรา 23 คู่กรณีมีสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาเพื่อช่วยเหลือในการชี้แจง หรือให้ที่ปรึกษาชี้แจงทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งมาตรา 23 วรรคสองให้ถือคำชี้แจงหรือการใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้กระทำต่อหน้าคู่กรณีเป็นการกระทำของคู่กรณีด้วย เว้นแต่จะคู่กรณีจะคัดค้านแต่ในขณะนั้น

3. สิทธิแต่งตั้งผู้กระทำการแทน ตามมาตรา 24 และมาตรา 25 การมีตัวแทนในการพิจารณาทางปกครองอาจเกิดขึ้น 2 ประการคือ ตัวแทนของคู่กรณีรายเดียว ตามมาตรา 24 ที่ให้คู่กรณีสามารถแต่งตั้งบุคคลธรรมดาที่บรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนได้ ในกรณีเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการโดยตรงกับตัวแทน เว้นแต่กรณีที่คู่กรณีมีหน้าที่โดยตรงจะต้องทำกรณันั้นด้วยตนเอง และกรณีตัวแทนร่วมของคู่กรณีเกิน 50 คน ตามมาตรา 25

4. สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา ตามมาตรา 27 ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือคู่กรณีที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เช่นแจ้งให้คู่กรณีทราบว่าคู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาดำเนินการพิจารณาด้วยตนเองเสมอไป จะตั้งตัวแทนมาก็ได้ หรือจะตั้งทนายความหรือที่ปรึกษามาช่วยเหลือในการดำเนินการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองด้วยก็ได้

5. สิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 31 คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ ที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ หากมีข้อจำกัดบางอย่างตามมาตรา 32 เช่นเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

6. สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 37 การรู้เหตุผลของคำสั่งทางปกครองทำให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือคัดค้านสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้

อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะทราบถึงเหตุแท้จริงว่าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองขึ้น เพราะเหตุใดและเหตุนั้นถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

7. สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 40 ในการคำสั่งทางปกครองถ้าเป็นกรณีที่อาจอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ ก็ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์โต้แย้ง ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืน ก็ให้เริ่มนับระยะเวลาใหม่ตั้งแต่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กระทำใหม่ แต่ถ้าระยะเวลาดังกล่าวสั้นกว่า 1 ปี ก็ให้ขยายออกไปเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นเสมอทุกกรณี

คำถาม คำยื่นคำขอจัดตั้งโรงงานผลไม้กระป๋องต่อกรมโรงงาน ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องดังกล่าวคือแดงซึ่งเคยเป็นภริยาของดำ และมีทัศนคติเป็นปรปักษ์กับดำ มีแนวโน้มอาจจะปฏิเสธการยื่นคำขอจัดตั้งโรงงานของดำ ดังนี้ ดำจะยื่นคำคัดค้านว่าแดงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียและไม่สามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้หรือไม่ เพราะเหตุใด จงอธิบาย

ธงคำตอบ

ประเด็นปัญหาเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองพิจารณาหรือหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาดังนี้

มาตรา 13 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การ

พิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะกระทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

แดงเป็นเจ้าหน้าที่พิจารณาทางปกครองในเรื่องการขอใบอนุญาตจัดตั้งโรงงานผลไม้กระป๋อง และไม่ใช่ว่าเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ตามมาตรา 13 (2) ที่บัญญัติไว้เฉพาะกรณีเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณีเท่านั้น แต่กรณีของแดงซึ่งเป็นอดีตภริยาของดำไปแล้ว จึงไม่รวมถึงการสมรสที่สิ้นสุดลงแล้ว อย่างไรก็ตามการที่แดงมีทัศนคติเป็นปรปักษ์กับดำและมีแนวโน้มอาจจะปฏิเสธการยื่นคำขอจัดตั้งโรงงานของดำ กรณีถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง ดำสามารถคัดค้านว่าแดงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสีย อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้

ฉะนั้น ดำสามารถยื่นคำคัดค้านว่าแดงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียและไม่สามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าว ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 16

คำถาม นางสาวลูกเกิดอายุ 21 ปี ต้องการจะได้เงินอุดหนุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัย แต่มหาวิทยาลัยจะให้แก่ผู้มีอายุ 20 ปี นางสาวลูกเกิดจึงได้กรอกใบสมัครว่าตนเองมีอายุ 20 ปี วันที่ 1 เมษายน 2544 มหาวิทยาลัยจึงอนุมัติเงินอุดหนุนการศึกษาแก่นางสาวลูกเกิดเป็นจำนวน 5,000 บาท นางสาวลูกเกิดได้ใช้เงินไปแล้ว 3,000 บาท ภายหลังกมหาวิทยาลัยได้ทราบว่านางสาวลูกเกิดขาดคุณสมบัติ จึงต้องการเพิกถอนคำสั่งที่เคยอนุมัติให้เงินอุดหนุนการศึกษาแก่นางสาวลูกเกิด ดังนี้ ตามพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะมีหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอย่างไร จงอธิบาย

ธงคำตอบ

ยกหลักกฎหมายตามมาตรา 50 และมาตรา 51

การอนุมัติให้เงินอุดหนุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เนื่องจากนางสาวลูกเกิดขาดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุผู้รับเงินอุดหนุน คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ตามมาตรา 51 และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มียกยอนหลังหรือไม่ยกยอนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ โดยให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความจริงของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน แต่เนื่องจากนางสาวลูกเกิดได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ ทำให้นางสาวลูกเกิดจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ ตามมาตรา 51 วรรคสาม (1) เมื่อนางสาวลูกเกิดได้ใช้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น กล่าวคือนำเงินไปใช้แล้ว 3,000 บาท จึงไม่ได้รับความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตแต่ประการใด กรณีนี้นางสาวลูกเกิดต้องรับผิดชอบเงินให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นจำนวน 5,000 บาท

ฉะนั้น การเพิกถอนคำสั่งให้เงินอุดหนุนการศึกษาแก่นางสาวลูกเกิดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถเพิกถอนทั้งหมดโดยมีผลย้อนหลังไปวันที่ 1 เมษายน 2544 และให้นางสาวลูกเกิดรับผิดชอบเงินจำนวน 5,000 บาท ได้ตามมาตรา 50 และ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำถาม “ระบบอุทธรณ์สองชั้น” ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ท่านเข้าใจอย่างไร จงอธิบาย

ธงคำตอบ

ยกหลักกฎหมาย มาตรา 44 มาตรา 45 และ มาตรา 46

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา 44 วรรคแรก ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นชั้นแรกก่อนเสมอ เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด และมาตรา 45 ก็ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตาม

ความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 30 วัน กรณีจึงเป็นการพิจารณาคำอุทธรณ์ในชั้นที่สองโดยผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว และมาตรา 46 ให้การพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่สามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

ฉะนั้น ระบบอุทธรณ์สองชั้นจึงเป็นระบบที่อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเพื่อพิจารณาในชั้นแรก และการพิจารณาคำสั่งทางปกครองที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ในชั้นที่สองต่อไป

คำถาม นายดำเป็นเจ้าของอาคารที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงสั่งให้นายดำทำการรื้อถอนอาคารที่มีสภาพดังกล่าว ดังนี้ ถ้านายดำไม่ยอมปฏิบัติตาม ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดกระบวนการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเรื่องดังกล่าวไว้อย่างไรบ้าง

ธงคำตอบ

หลักกฎหมาย มาตรา 58

การสั่งให้นายดำรื้อถอนอาคาร เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำซึ่งหากไม่ปฏิบัติตาม มาตรการทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้ได้แก่มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. การจัดการแทน โดยเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 58 (2)

2. การกำหนดค่าปรับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนดค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกิดสองหมื่นบาทต่อวัน ตามมาตรา 58 (2)

อย่างไรก็ดี ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวข้างต้นข้อใดข้อ

หนึ่ง เจ้าหน้าที่ต้องมีค่าเดือนเป็นหนังสือให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้น
กระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณีก่อน โดยค่าเดือน
ดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่นระบุถึงมาตรการบังคับทาง
ปกครองที่จะใช้ ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปก
ครอง เป็นต้น

ส่วนที่ 2 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำถาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้
กำหนดกรณีที่รัฐอาจไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้และหลักเกณฑ์การไล่เบี้ยไว้อย่างไรบ้าง
จงอธิบาย

ธงคำตอบ

ยกหลักกฎหมายมาตรา 8 และมาตรา 10

กรณีแรก ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐต้องรับ
ผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่
ต้องรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหายในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่
ที่จะหลุดพ้นจากความรับผิดทั้งหมดไปเสียทีเดียว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในจำนวน
ค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วย ถ้าหากตนได้กระทำให้เกิดการละเมิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาท
เลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีเช่นนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย
ไปแล้ว ก็มีสิทธิมาไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แต่การไล่เบี้ยเอาแก่
เจ้าหน้าที่นั้นจะไล่เบี้ยอย่างไร ให้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่
ละกรณีด้วย เช่นพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ อัตราเงินเดือน ทั้งนี้เพื่อให้เกิด
ความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 8 วรรคสอง นอกจากนี้ถ้าการละเมิด
เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่เอารถของทางราชการ
ไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุทำความเสียหายให้แก่เอกชนเพราะเบรกรถดังกล่า
ไม่ทำงานเนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้จัดให้การบำรุงรักษารถดังกล่าวให้อยู่ในสภาพ
ที่ใช้งานได้ตามปกติ ตามมาตรา 8 วรรคสาม ส่วนกรณีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน
เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน ไม่ให้นำหลักเรื่องลูกหนี้
ร่วมมาใช้บังคับ

กรณีที่สอง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่

นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ก็ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดต่อเอกชน ตามมาตรา 10 กล่าวคือเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็ต่อเมื่อได้กระทำให้โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ หากไม่ได้จงใจหรือไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทธรรมดาเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ส่วนการจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใด ก็จะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีไป เจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องชดใช้เงินเต็มจำนวนก็ได้ และถ้าหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมมีส่วนผิดหรือมีความบกพร่องอยู่ด้วย ก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออก รวมทั้งในกรณีที่การกระทำละเมิดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็รับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำละเมิดเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

คำถาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดแก่เอกชนในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรบ้าง

ธงคำตอบ

ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลบังคับใช้ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไปกระทำละเมิดนั้น ผู้เสียหายก็จะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำละเมิดจริง ก็จะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ซึ่งอาจจะต้องรับผิดในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก อันส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจและหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ได้ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ว่าถ้าการละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้เท่านั้น จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง กฎหมายฉบับนี้ได้ยกระดับความรับผิด 2 ระดับ คือในกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และในกรณีประมาทธรรมดา ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่จะรับผิดในค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่เอกชน เฉพาะกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และในการที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อเอกชนนั้นก็ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ และถ้ามีความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐอยู่ด้วย ก็ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออกด้วย รวมทั้งในกรณีที่การกระทำละเมิดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็รับ

ผิดเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำละเมิดเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ให้เห็นอย่างชัดเจน

คำถาม นายเพชรข้าราชการกรมที่ดิน ขับรถไปส่งหนังสือให้แก่ส่วนราชการอื่นตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ระหว่างทางนายเพชรได้ขับรถโดยประมาทเลินเล่อชนนางทับทิมได้รับบาดเจ็บ นางทับทิมได้มีหนังสือแจ้งให้นายเพชรและกรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่นายเพชรและกรมที่ดินปฏิเสธ

ให้นักศึกษาวินิจฉัยว่า นางทับทิมมีสิทธิฟ้องให้ใครรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้บ้าง และต้องฟ้องต่อศาลใด

ธงคำตอบ

ยกหลักกฎหมายมาตรา 5

นายเพชรเป็นข้าราชการของกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ได้ขับรถไปส่งหนังสือให้แก่ส่วนราชการอื่นตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ระหว่างทางได้กระทำละเมิดทำให้นางทับทิมได้รับบาดเจ็บ ซึ่งกรมที่ดินต้องรับผิดชอบต่อนางทับทิมในผลแห่งละเมิดที่นายเพชรได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 นางทับทิมต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐคือกรมที่ดินโดยตรง แต่จะฟ้องนายเพชรไม่ได้

ส่วนนางทับทิมจะฟ้องกรมที่ดินต่อศาลใดนั้นแม้จะเป็นคดีพิพาทที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็อาจอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ จากข้อเท็จจริงตามปัญหาความเสียหายที่เกิดกับนางทับทิมนั้น เป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำในหน้าที่ของนายเพชรตามหน้าที่ปกติทั่วไปหรือเป็นการละเมิดทางกายภาพ มิใช่เป็นความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 1/2545

ฉะนั้น นางทับทิมต้องฟ้องกรมที่ดินต่อศาลยุติธรรมให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง แต่จะฟ้องนายเพชรไม่ได้

