



การคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิด  
ภายใต้ ข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ  
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง  
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พิศารยา เลิศรัฐการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
ปีการศึกษา 2565

PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE PERSON UNDER INVESTIGATION  
OF LIABILITY FOR WRONGFUL ACTS PURSUANT TO CLAUSE 15 OF THE  
REGULATIONS OF THE PRIME MINISTER'S OFFICE ON THE CRITERIA  
AND PRACTICE OF LIABILITY FOR WRONGFUL ACT OF OFFICIALS, B.E.  
2539 (1996) AND SECTION 30 PARAGRAPH 1 OF THE ADMINISTRATIVE  
PROCEDURE ACT, B.E. 2539 (1996)

PISARAYA LERTRATHAKARN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws  
Department of Law, Pridi Bhanomyong Faculty of Law  
Dhurakij Pundit University  
Academic Year 2022



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดภายใต้ ข้อ 15 ของระเบียบ  
สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

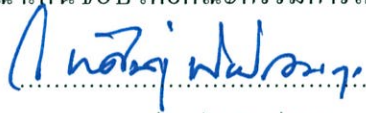
เสนอโดย นางสาวพิศารยา เติสรัฐการ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.ศลอนภา นันทวโรไพโร

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว



.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)



.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(อาจารย์ ดร.ศลอนภา นันทวโรไพโร)



.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(อาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ รับรองแล้ว



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล)

วันที่ ๑๒ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์    | การคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดภายใต้ ข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 |
| ชื่อผู้เขียน         | พิศารยา เลิศรัฐการ                                                                                                                                                                                                                                        |
| อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก | อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร                                                                                                                                                                                                                              |
| อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม | อาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ                                                                                                                                                                                                                              |
| หลักสูตร             | นิติศาสตรมหาบัณฑิต                                                                                                                                                                                                                                        |
| ปีการศึกษา           | 2565                                                                                                                                                                                                                                                      |

### บทคัดย่อ

หลักการรับฟังคู่กรณีเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่มีรากฐานมาจากหลักสิทธิมนุษยชนและหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่พัฒนาภายใต้หลักนิติรัฐและการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีหลักการสำคัญว่าหากฝ่ายปกครองกระทำการใดที่เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ แม้จะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการรับฟังคู่กรณี ซึ่งเป็นเงื่อนไขของความชอบคำสั่งทางปกครองในเชิงรูปแบบ โดยก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ ต้องดำเนินการให้คู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังคู่กรณี

หลักการรับฟังคู่กรณีบัญญัติไว้ใน มาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีเจตนามุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิที่สำคัญคือ คำสั่งขดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งมีการบัญญัติหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งขดใช้ค่าสินไหมทดแทนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งขดใช้ค่าสินไหมทดแทน ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ ถึงแม้จะมีการแก้ไขกฎหมายเรื่องที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็ยังมีปัญหาว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้ผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด ได้รับการคุ้มครองให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในฐานะที่ต้องรับผิดชอบหรือไม่

โดยผู้วิจัย ได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลักสิทธิมนุษยชน แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ เช่น หลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และได้ศึกษาเปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

ตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร รวมทั้ง ผู้วิจัยได้ศึกษา  
แนวคำวินิจฉัยของของศาลปกครอง เพื่อศึกษา วิเคราะห์การตีความและการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

โดยการศึกษาวิจัยนี้มุ่งวิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังกล่าว เพื่อสรุปประเด็นปัญหาและเสนอแนะแนว  
ทางแก้ไขให้การรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามครรลองของหลักความยุติธรรม  
รวมถึงสร้างมาตรการทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิดให้สมบูรณ์  
และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** หลักการรับฟังคู่กรณี, ผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิด, การคุ้มครองสิทธิ



(อาจารย์ ดร.ตลนภา นันทวโรไพเราะ)

อาจารย์ที่ปรึกษา

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Thesis Title      | PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE PERSON UNDER INVESTIGATION OF LIABILITY FOR WRONGFUL ACTS PURSUANT TO CLAUSE 15 OF THE REGULATIONS OF THE PRIME MINISTER’S OFFICE ON THE CRITERIA AND PRACTICE OF LIABILITY FOR WRONGFUL ACT OF OFFICIALS, B.E. 2539 (1996) AND SECTION 30 PARAGRAPH 1 OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, B.E. 2539 (1996) |
| Author            | Pisaraya Lertrathakarn                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Thesis Advisor    | Dr. Dolnapa Nantawaroprai                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Co-Thesis Advisor | Dr. Prasat Pongsuwan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Program           | Master of Laws                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Academic Year     | 2022                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

## ABSTRACT

The required hearing of the participant concerned is based on general principles of law, originated from the basic human rights and dignity under the legal state principle and democracy administration. The basic principle of the hearing indicates that in the case where an administrative act may affect the liberty and rights of another person, even for benefits of the public interest, there must be the required hearing of the participant, which is the condition for the formal legality of an administrative act. Also, before an official announces an administrative act that affects the rights of the participant, he or she must have adequate opportunity to object and produce his or her own evidence according to the required hearing of the participant concerned. The required hearing of the participant concerned under Section 30 Paragraph 1 of the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) aims to protect the rights and freedom of the person subject to an administrative act. The administrative act that affects the important right is an order for compensation, and there is a hearing of the participant prior to issuing an order for compensation as specified in the Regulations of the Prime Minister’s Office on the Criteria and Practice of Liability for Wrongful Act of Officials, B.E. 2539 (1996). However, this research revealed that the opportunity to object and produce his or her own evidence prior to issuing an order for compensation still has several problems. One of the problems is that, despite the previous amendment, it is not in every legal case that the person under investigation of liability for

the opportunity to object and produce his or her own evidence prior to issuing an order for compensation still has several problems. One of the problems is that, despite the previous amendment, it is not in every legal case that the person under investigation of liability for wrongful acts has protection to object and produce his or her own evidence in respect of confession.

The researcher studied theories related to principles of human rights and basic principles of the procedural law regarding enforcement of the officials concerned, such as the legal state principle and legitimacy of administrative acts, and also compared the protection of the participant's rights prior to issuing an order for compensation in legal systems of the Federal Republic of Germany, the United States of America, and the United Kingdom. Additionally, judicial trends of the Administrative Court of Thailand were analyzed for the interpretation of the laws and how the laws have been enforced. The objectives were to summarize legal issues and to propose suggestions for law amendment so that the required hearing prior to issuing an order for compensation will be in accordance with principles of justice, and legal measures will be amended to protect rights of the person under investigation of liability for wrongful acts in a complete and more efficient manner.

**Keywords:** the required hearing of the participant concerned, the person under investigation of liability for wrongful acts, right protection

  
(Dr. Dolnapa Nantawaroprai)

Advisor

## กิตติกรรมประกาศ

บุคคลและสิ่งสำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี คือ ท่านอาจารย์ทั้งหลายที่เปี่ยมด้วยความเมตตากรุณา ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก โดยคอยให้คำปรึกษาในการค้นคว้าข้อมูล การจัดทำเนื้อหา และการจัดทำวิทยานิพนธ์ตามระเบียบวิธีวิจัยที่ถูกต้อง ด้วยความเอาใจใส่ต่อผู้เขียนเสมอมา และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.ประสพ พงษ์สุวรรณ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม โดยได้เสียสละเวลาอันมีค่าตรวจและแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ ทั้งเชิงรูปแบบและเนื้อหาให้มีความสมบูรณ์ขึ้น อีกทั้ง ยังได้กรุณาให้ความรู้ และให้คำแนะนำอันมีคุณค่าในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ส่งผลให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี นอกจากนี้ ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และกรุณาตรวจแก้ไขทางภาษาให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ คุณไชยรัตน์ แขวงโสภา ที่กรุณาให้ความรู้ และข้อคิดเห็น รวมถึงข้อมูลคิตีปกรรณที่เกี่ยวข้องอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณ คุณวิชชา เนตรหัสสัยน์ ที่กรุณาช่วยค้นหาข้อมูลและแปลเอกสารคำพิพากษาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ขอขอบคุณ คุณกิติวรรณ ขันดีไตรรัตน์ ที่กรุณาแนะนำและให้ข้อมูลกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ขอขอบคุณ เพื่อนร่วมชั้นเรียนจากสำนักงานศาลปกครองที่คอยช่วยเหลือ และได้ถามถึงความคืบหน้าพร้อมให้คำแนะนำการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณ พี่ลอย บรรณารักษ์ห้องสมุดกฎหมายมหาชน สำนักงานศาลปกครองที่ช่วยดูแลการค้นคว้าหาข้อมูลในห้องสมุดเป็นอย่างดีเสมอมา และขอขอบพระคุณบุคคลอื่น ๆ อีกมากมายที่คอยส่งเสริมเป็นกำลังใจ และอยู่เคียงข้างผู้เขียนเสมอมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้ แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าใด ๆ ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ที่มีพระคุณทั้งหลายที่กล่าวข้างต้นและครูอาจารย์ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้ผู้เขียนใช้ในหน้าที่การงานมาถึงทุกวันนี้

พิศารยา เลิศรัฐการ



สารบัญ

|                                                                                     | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....                                                                | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....                                                             | ฉ    |
| กิตติกรรมประกาศ.....                                                                | ช    |
| บทที่                                                                               |      |
| 1. บทนำ.....                                                                        | 1    |
| 1.1 ความสำคัญและสภาพปัญหา.....                                                      | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา.....                                                       | 5    |
| 1.3 สมมติฐานการศึกษา.....                                                           | 5    |
| 1.4 ขอบเขตการศึกษา.....                                                             | 5    |
| 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....                                                         | 6    |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....                                                  | 6    |
| 2. ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิด.....   | 7    |
| ตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน                             |      |
| 2.1 หลักสิทธิมนุษยชน.....                                                           | 7    |
| 2.2 แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง.....                             | 15   |
| 2.3 หลักปฏิบัติต่อความบกพร่องของกระบวนการพิจารณา และผลในทางกฎหมาย.....              | 24   |
| 3. หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งชดใช้.....       | 28   |
| ค่าสินไหมทดแทนตามระบบกฎหมายต่างประเทศ                                               |      |
| 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายเยอรมัน: .....             | 28   |
| กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ.1976                          |      |
| 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายอเมริกา :.....             | 39   |
| กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ค.ศ 1946                            |      |
| 3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายอังกฤษ: .....              | 46   |
| หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ                                                         |      |
| 4. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหม..... | 55   |
| ทดแทนตามระบบกฎหมายไทย                                                               |      |
| 4.1 การคุ้มครองตาม ข้อ15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์.....          | 56   |
| การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539                      |      |
| 4.2 การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.....            | 61   |

สารบัญ (ต่อ)

| บทที่                                                                                                                                                                                                 | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหาและการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน.....<br>ในระบบกฎหมายไทย                                                                                                      | 71   |
| 4.4 แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับปัญหาการรับฟังคู่กรณีในการรับฟังข้อเท็จจริง.....<br>ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่                                                                              | 77   |
| 5. บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด.....<br>ตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน                                                 | 119  |
| 5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้.....<br>ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานจะมีผลกระทบต่อคำสั่งให้ชดใช้เงิน<br>เพียงใด                                  | 120  |
| 5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนำ.....<br>ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดมาพิจารณาออก<br>คำสั่งให้รับผิดชอบ                            | 131  |
| 5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ.....<br>สอบสวนความผิดทางวินัย หรือในสำนวนการสอบสวนคดีอาญามาใช้เป็น<br>สำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด | 141  |
| 5.4 ปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่มีการแก้ไข ข้อ 18 วรรคสาม โดยระเบียบฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559<br>จะมีผลให้ต้องมีการสอบสวนผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบหรือไม่                                                      | 150  |
| 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....                                                                                                                                                                           | 153  |
| 6.1 บทสรุป.....                                                                                                                                                                                       | 153  |
| 6.2 ข้อเสนอแนะ.....                                                                                                                                                                                   | 159  |
| บรรณานุกรม.....                                                                                                                                                                                       | 162  |
| ภาคผนวก.....                                                                                                                                                                                          | 167  |
| ก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ.....<br>ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539                                                                                 | 168  |
| ข หนังสือกระทรวงการคลังที่กค.0406.7/ว56 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550.....<br>เรื่อง แนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามประเภทสำนวนการสอบสวน                                                  | 178  |
| ประวัติผู้เขียน.....                                                                                                                                                                                  | 205  |

## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความสำคัญและสภาพปัญหา

รัฐสมัยใหม่ที่ปกครองโดยกฎหมายหรือเรียกว่านิติรัฐ และเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย นั้นมีระบบกฎหมายที่ทางกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนในระบบกฎหมาย ที่เรียกว่ากฎหมายปกครอง การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางข้อเท็จจริง หรือการกระทำที่มุ่งผลต่อกฎหมายโดยตรงนั้น ระบบกฎหมายนั้นต้องให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ของมหาชน ดังนั้น การกระทำใดหากกระทบต่อสิทธิของบุคคลแล้ว ต้องเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจกระทำไว้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ที่เป็นการกระทบสิทธิของเอกชนได้<sup>1</sup> ซึ่งหลักการนี้คือหลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ คือ หลักการว่าด้วย “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายได้ให้ไว้

การดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ต้องอาศัยการดำเนินการที่เรียกว่าการกระทำทางปกครองเป็นเครื่องมือ ซึ่งได้แก่ปฏิบัติการทางปกครองและนิติกรรมทางปกครอง ในส่วนของนิติกรรมทางปกครองที่มุ่งผลทางกฎหมาย และเป็นการกระทำฝ่ายเดียวโดยองค์กรฝ่ายปกครอง ได้แก่ กฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และคำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่มีผลเฉพาะกรณี และอาจกล่าวได้ว่าคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยนิยามของคำสั่งทางปกครองปรากฏตามบัญญัติตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ซึ่งคำสั่งทางปกครองนั้น มีเจตนาก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย และผลทางกฎหมายคือการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล คำสั่งทางปกครองจึงเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่สำคัญ และเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการสร้างกฎหมายและกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (สำนักพิมพ์นิติราษฎร์ 2554) 48.

<sup>2</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 22, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2558) 285, 292-293.

ดังนั้น การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงต้องพิจารณาทั้งในเชิงเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองและพิจารณาในแง่ของกระบวนการ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองใด แม้จะมีเนื้อหาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่หากบกพร่องในส่วนของกระบวนการอันเป็นสาระสำคัญอาจมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้ในภายหลัง ซึ่งหลักการสำคัญที่ส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายในส่วนกระบวนการนั้น คือการให้สิทธิคู่กรณีอย่างเหมาะสม ซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ครบถ้วน

กฎหมายปกครองของประเทศไทยในส่วนกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น คู่กรณีมีสิทธิที่ต้องได้รับการคุ้มครองเพื่อให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย และหลักการที่สำคัญคือ หลักการรับฟังคู่กรณี (Audi alteram partem) ซึ่งเป็นหลักสากลที่อยู่ในระบบกฎหมายทั้งระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) และ ระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) (เรียก Principe général du droit) หรือหลักการให้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง หากการดำเนินการของฝ่ายปกครองซึ่งใช้อำนาจในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในบางครั้งอาจเกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจึงมีความจำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน โดยหลักการดังกล่าวในระบบกฎหมายปกครองไทย คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 30 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” โดยมาตราดังกล่าวได้รับหลักการมาจาก มาตรา 28 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หลักการรับฟังคู่กรณี ถูกนำมาบัญญัติไว้เพื่อกำหนดรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการรับฟังคู่กรณี และให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามรูปแบบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้คำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายอย่างไรก็ตาม เมื่อฝ่ายปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว คำสั่งทางปกครองนั้นอาจถูกเพิกถอนได้โดยฝ่ายปกครองเอง หรือโดยองค์กรตุลาการเมื่อมีการนำคดีพิพาทดังกล่าวมาสู่การพิจารณาของศาลปกครอง

หากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบกพร่องในส่วนกระบวนการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 สามารถฟ้องเป็นคดีพิพาทเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>3</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตาม

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ จึงควรมีหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ใต้คำสั่งทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองควรมีขั้นตอน วิธีการหรือมาตรการอันเป็นสาระสำคัญก่อนออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ ในทางสิทธิเสรีภาพ หรือเป็นโทษแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในบางกรณี ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนได้ หรือในบางกรณีที่เจ้าหน้าที่อาจกระทำ ละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยสามารถออกคำสั่งชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดนี้ไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา 8 ประกอบ มาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหน่วยงาน ของรัฐต้องให้ออกาสเจ้าหน้าที่ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 15 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนี้ เป็นคำสั่งที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่กำหนด หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของเจ้าหน้าที่ หรือยื่นคำขอต่อศาลเพื่อบังคับให้ชำระเงิน ดังนั้น ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ควรมีขั้นตอนและวิธีการ ในการสอบสวนที่มีหลักประกันคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวนอย่างเพียงพอ ชัดเจน และเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า คณะกรรมการต้องให้ออกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมนั้น ยังขาดความชัดเจน ในการบังคับใช้ ว่าการให้ออกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมในชั้น การพิจารณา ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น มีขอบเขตเพียงใด ซึ่งหลักการดังกล่าว เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิที่หน่วยงานของรัฐควรมีต่อผู้ถูกสอบสวน เนื่องจากเมื่อฝ่ายปกครอง

---

กฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดย ไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระ ให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ได้ออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของคู่กรณี ที่เจ้าหน้าที่ต้องให้ออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของคู่กรณี ที่เจ้าหน้าที่ต้องให้ออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นการดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งขั้นตอนดังกล่าว เป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญที่ส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง กรณีดังกล่าว แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพิ่มเติมว่า “ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งให้ตรวจสอบหากยังไม่เคยมีการสอบสวนผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดผู้นั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งส่งการให้ผู้นั้นรับผิด แล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ให้นำความในข้อ 17 วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม” นั้นเป็นเพียงการกำหนดการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดผู้ที่ต้องรับผิดเพิ่มขึ้น หรือต่างไปจากสำนวนเดิมเท่านั้น โดยยังมีได้มีการกำหนดรายละเอียดการสอบข้อเท็จจริง การแจ้งข้อกล่าวหาหรือขั้นตอนการให้ออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ความรับผิดทางละเมิดอยู่ คือ กรณีหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเจ้าหน้าที่ ก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นำข้อเท็จจริงจากการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำผิดมาพิจารณาออกคำสั่งให้รับผิด ปัญหาเกี่ยวกับการนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด รวมถึงปัญหา ข้อ 18 วรรคสาม ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 จะมีผลเป็นการแก้ไขให้ต้องสอบสวนเจ้าหน้าที่ใหม่ในฐานะผู้ต้องรับผิดเสมอไปหรือไม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานของรัฐ ขาดหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่เป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิด จึงเป็นประเด็นปัญหาในทางข้อกฎหมายที่สมควรศึกษา เพื่อหามาตรการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิดเรื่องการให้ออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อเป็นหลักประกันการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ได้รับผลกระทบของคำสั่งทางปกครอง จึงต้องศึกษาเพื่อหามาตรการที่เป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ในการให้สิทธิให้ออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ก่อนการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวนทางละเมิดให้เป็นรูปธรรมและเป็นประโยชน์ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิดตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามระบบกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายไทย

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิดตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1.2.5 เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิดตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

## 1.3 สมมติฐานการศึกษา

ภายใต้หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 15 และข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังมีปัญหาในการบังคับใช้ต่อผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากข้อกฎหมายขาดความชัดเจน และไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมตามหลักการรับฟังคู่กรณีอย่างเพียงพอ จึงควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหา และสร้างหลักประกันความเป็นธรรมในเรื่องนี้ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังคู่กรณีของคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของระบบกฎหมายประเทศไทยตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมถึงระบบกฎหมายต่างประเทศที่

เกี่ยวข้อง ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และแนวคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณีในคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยนี้ ใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และใช้วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ โดยศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ บทความวิทยานิพนธ์ รายงานการศึกษาส่วนบุคคล แนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักการรับฟัง คู่กรณี รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการรับฟังคู่กรณีของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวน ความรับผิดชอบละเมิดตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1.6.2 ทำให้ทราบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามระบบกฎหมายต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายไทย

1.6.4 ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบละเมิดตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1.6.5 ทำให้เกิดมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบละเมิดตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน



## บทที่ 2

### ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบ ทางละเมิดตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่เคารพว่ามนุษย์ทุกคนคือผู้ทรงสิทธิ โดยเป็นสิทธิที่ถือกำเนิดมาพร้อมกับหลักความเท่าเทียม ซึ่งพัฒนาการของข้อความคิดนี้มีมาอย่างยาวนาน จากประวัติศาสตร์ทางการเมือง การปกครองและข้อความคิดของปรัชญาเมธี โดยหลักการสิทธิมนุษยชนนั้น เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับสิทธิขั้นพื้นฐานโดยปรากฏทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองก็บัญญัติให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงพรมแดนทางวิชาการในระบบกฎหมายระหว่างประเทศ หรือในระดับสากลก็บัญญัติรับรองหลักการสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพไว้ให้เป็นหลักการสำคัญ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการคุ้มครองสิทธิตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ ICCPR ก็ตระหนักถึงความสำคัญในการให้ความคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจข้อความคิดพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดตามหลักการรับฟังคู่กรณี ผู้วิจัยยังได้ศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับแนวความคิดกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ได้แก่ หลักนิติรัฐและหลักการอื่น ๆ ภายใต้หลักการนิติรัฐ เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความได้สัดส่วนและหลักนิติธรรมและหลักกระบวนการอันชอบธรรม รวมถึงหลักปฏิบัติต่อความบกพร่องของกระบวนการพิจารณาและผลทางกฎหมาย

#### 2.1 หลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน หมายความว่า สิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาโดยกำเนิด เป็นสิทธิที่ไม่อาจมีผู้ใดพรากไปได้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิของความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชนนี้เป็นหลักการกว้าง ๆ ที่เชื่อมโยงหลักการเกี่ยวกับสิทธิหลาย ๆ หลักการด้วยกัน ทั้งหลักการสิทธิธรรมชาติ ที่มีวิวัฒนาการแนวความคิดตั้งแต่อดีตในยุคคลาสสิก ยุคกลางการปกครองโดยคริสต์ศาสนา และแนวความคิดสิทธิมนุษยชนในยุคใหม่ จนมาถึงการปกครองในยุคประชาธิปไตยที่หลักสิทธิมนุษยชนปรากฏในเอกสารประวัติศาสตร์ทั้งในต่างประเทศ เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมือง (The Declaration of Right) ค.ศ. 1689 คำประกาศอิสรภาพ (The Declaration of Independence) ค.ศ. 1776 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง (The Declaration of the Rights of Man and Citizen) ค.ศ. 1789 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration

of Human Rights) สำหรับในประเทศไทย ก็แสดงออกถึงการยอมรับหลักสิทธิมนุษยชน จนหลักการดังกล่าว เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

### 2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน

การก่อกำเนิดของหลักสิทธิมนุษยชนนั้น มีรากฐานเกี่ยวพันกับสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) และเชื่อมโยงกับสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ซึ่งมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ปรากฏจากพัฒนาการทางการเมืองการปกครอง สังคม วัฒนธรรม และผ่านทางกระแสความคิดของนักปราชญ์เมธี ในแต่ละยุค ที่ส่งผลต่อแนวความคิดระบบการปกครองและระบบกฎหมายในเวลาต่อมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับในคุณค่าของมนุษย์ว่า มนุษย์นั้นเป็นผู้ทรงสิทธิและมีเหตุผล ซึ่งเป็นที่มาของแนวความคิด ปัจเจกชนนิยมที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตย และได้ส่งผลให้มีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในเวลาต่อมา

เพลโต (Plato) นักปรัชญาชาวกรีกโบราณที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อแนวความคิดฝั่งตะวันตก ได้สะท้อนแนวความคิดผ่านข้อเขียน เรื่องอูตมรัฐ (The Republic) โดยเพลโตมุ่งค้นหาโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่นำมาสู่ความรู้อันจริงแท้ ซึ่งเห็นว่าในสังคมมนุษย์นั้นมีธรรมชาติที่แตกต่างและไม่เท่าเทียมกัน มีเพียงบุคคลจำนวนน้อยที่มีลักษณะพิเศษที่จะเป็นผู้ปกครอง แนวความคิดของเพลโต จึงมุ่งเน้นการจัดระเบียบทางสังคม และได้นำแนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติมาสู่วิชาตรรกวิทยา

อริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญาและผู้รู้รอบด้านชาวกรีก ได้กล่าวถึงหลักความชอบธรรมไว้ในหนังสือ เรื่อง จริยศาสตร์ (Ethics) โดยเขาเชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล แต่อย่างไรก็ตามมนุษย์เป็นผู้ที่มีกิเลส การปกครองที่ดีจึงควรเป็นการปกครองโดยกฎหมาย และการที่มนุษย์อยู่ร่วมกันได้ต้องมีกฎหมาย ดังนั้น การปกครองโดยกฎหมายจึงถือได้ว่าเป็นการปกครองด้วยเหตุผล และอริสโตเติลได้กล่าวถึงความเสมอภาค ในการปกครองว่า ความเสมอภาคตามธรรมชาตินั้น เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในธรรมชาติ ไม่ขึ้นอยู่กับกาลเวลา หรือการยอมรับของบุคคลอื่น ส่วนความเสมอภาคอีกรูปแบบคือ ความเสมอภาคที่สมมติขึ้น นั่นคือความเสมอภาคตามกฎหมาย

เซนต์ ออกุสติน (St. Augustine) นักบุญและนักเทววิทยาในศาสนาคริสต์ยุคแรก กล่าวในงานเขียนของเขาเรื่องอาณาจักรแห่งพระเจ้า (The City of God) โดยเขาได้สร้างรูปแบบแนวความคิดระหว่างอาณาจักรของโลกและอาณาจักรของสวรรค์ ซึ่งต่อมาได้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างศาสนจักร และฝ่ายกษัตริย์ผู้ปกครอง ท่ามกลางความขัดแย้งนี้ได้เกิดแนวความคิดสิทธิขั้นพื้นฐานขึ้นมา ว่าแม้ผู้ปกครอง จะได้รับมอบหมายจากพระเจ้าและมีอำนาจเด็ดขาดก็ตาม แต่ก็ต้องเคารพในกฎหมายของพระเจ้าด้วย ซึ่งกฎหมายของพระเจ้าเป็นเจ้านี้ พัฒนาต่อมาเป็นกฎหมายธรรมชาติที่วางแนวคิดว่าผู้ปกครองนั้น แม้มีอำนาจเด็ดขาด แต่ต้องปกครองด้วยความเป็นธรรม

เซนต์ โทมัส อควีนาส (St. Thomas Aquinas) บาทหลวงโรมันคาทอลิกสังกัดคณะดอมินิกัน อธิบายว่ากฎหมายธรรมชาติ คือ เจตจำนงของพระเจ้า และเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ที่มีอยู่เหนือโลกมนุษย์

และสวรรค์ การตรากฎหมายของมนุษย์จะขัดกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้ และยังเสนอแนวความคิดในการจำกัดอำนาจรัฐ ทำให้มนุษย์เกิดความเชื่อคุณค่าในตนเอง โดยมีแนวความคิดที่ว่าหากผู้ปกครองก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิของประชาชน เช่น ชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของพระเจ้าแล้ว ถือว่าการปกครองนั้นเป็นการปกครองที่ไร้ความยุติธรรม<sup>1</sup>

ฮิวโก โกรติอุส (Hugo Grotius) บุคคลสำคัญในสาขาปรัชญาทฤษฎีการเมือง เขาได้พัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนตามธรรมชาติขึ้นมาเป็นความคิดใหม่ในยุคนั้น ซึ่งมีพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปัจเจกชน โดยเขากล่าวว่าสิทธิมนุษยชนตามธรรมชาติ คือความเป็นสิทธิที่มากับธรรมชาติ และกฎหมายธรรมชาติดีลักษณะที่เป็นอิสระไม่ต้องอาศัยการอ้างอิงในทางศาสนา และเขายึดถือในเรื่องความมีเหตุผลของมนุษย์ ทำให้มนุษย์ไม่อาจสูญเสียสิทธิของตนได้ จึงเสนอการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตน และกล่าวว่าสิทธิตามธรรมชาตินี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมาย และเป็นสิทธิพลเมืองที่แม้แต่องค์อธิปัตย์ของรัฐก็ต้องเคารพ<sup>2</sup>

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษซึ่งได้รับการขนานนามว่าเป็นบิดาแห่งระบอบประชาธิปไตย เขาได้นำเสนอแนวความคิดของเขาผ่านหนังสือเรื่อง *The Second Treaties of Government* ว่ามนุษย์นั้นมีสิทธิที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในอิสรภาพ และสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งดำรงอยู่บนแนวความคิดว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นมีจิตใจแห่งสันติสุข มีความเอื้อเฟื้อต่อกัน แต่ยังขาดการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ทางสังคม เพื่อควบคุมดูแล มิให้ถูกมนุษย์ด้วยกันล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมนุษย์ควรสละสิทธิของตนบางส่วนให้แก่รัฐบาล เพื่อมาทำหน้าที่ปกป้องสิทธิดังกล่าวของมนุษย์

มองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์เมธีชาวฝรั่งเศสกล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติไว้ในผลงานของเขาเรื่อง *เจตนารมณ์ของกฎหมาย (Spirit of Law)* เขาให้ความสำคัญกับการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญและการแบ่งแยกอำนาจ เขาได้เสนอให้มีการคานดุลอำนาจ ระหว่างอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ และกล่าวว่าอำนาจการปกครองทั้งสามด้านไม่ควรรวมที่องค์กรเดียวกัน<sup>3</sup>

เห็นได้ว่า การกำเนิดของหลักสิทธิมนุษยชนนั้น มีรากฐานมาอย่างยาวนาน และมีพัฒนาการจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและสังคมของมนุษย์ โดยจุดเริ่มต้นการเกิดหลักสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ เช่น ในสหราชอาณาจักรปรากฏเด่นชัดจากการเกิดกฎบัตร *Magna Carta* ค.ศ. 1215 คือปฐมบทการปฏิรูประบบกษัตริย์อังกฤษ โดยกฎบัตรนี้เป็นข้อตกลงระหว่างกษัตริย์คือ พระเจ้าจอห์น และเหล่าขุนนางที่ทำให้เกิดหลักประกันว่า ฝ่ายบริหาร คือ กษัตริย์ในขณะนั้น ไม่อาจแทรกแซงอำนาจตุลาการได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการลดทอนอำนาจของกษัตริย์ให้สละสิทธิบางประการ เช่น การเรียกเก็บภาษี

<sup>1</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 'หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2546) 52-54.

<sup>2</sup> เพิ่มอ้างอิง.

<sup>3</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *สิทธิมนุษยชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2555) 29-42.

ต้องผ่านการเห็นชอบจากสภาบริหารราชการแผ่นดิน และให้กษัตริย์อยู่ภายใต้กระบวนการของกฎหมาย โดยกฎบัตรได้กล่าวถึงพลเมืองที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายที่จะไม่ถูกกดขี่จากพ่อค้า และไม่ต้องมอบผลผลิตทางการเกษตรให้กับขุนนางหรือกษัตริย์ และได้รับการคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมหรือศาล ในยุคการปกครองของ Oliver Cromwell ระหว่าง ค.ศ. 1653-1658 ปราบกฏเอกสาร The Agreements of the People ค.ศ. 1647 เนื้อหาของเอกสารดังกล่าวกล่าวถึงการนำสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญเป็นสาระสำคัญในการปกครอง ซึ่งมีบัญญัติรวมรายการสิทธิต่าง ๆ โดยสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ นั้น กษัตริย์และรัฐสภาต้องให้ความเคารพ เช่น สิทธิในการนับถือศาสนา หลักประกันกรรมสิทธิ์ ความเสมอภาคตามกฎหมาย ความคุ้มครองการจับกุมคุมขัง การได้รับการคุ้มครองจากการพิพากษาที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย<sup>4</sup>

ต่อมา หลักสิทธิมนุษยชนมีการพัฒนาตามที่ปรากฏใน The Habeas Corpus Act ค.ศ. 1679 คือการให้ความคุ้มครองสิทธิในการถูกจับกุมคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาได้เกิดบทบัญญัติแห่งสิทธิ Bill of Right ค.ศ. 1689 ที่ปรากฏความสัมพันธ์เชิงอำนาจรูปแบบใหม่ ที่กำหนดให้การใช้อำนาจของกษัตริย์ในการบังคับใช้หรือยกเลิกกฎหมายต้องผ่านความเห็นของรัฐสภา และอำนาจของกษัตริย์ในการเรียกเก็บเงินและภาษี รวมถึงวิธีการเรียกเก็บเงินต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นกัน ในช่วงนั้น หลักสิทธิมนุษยชนส่งผลต่อความคิดของนักปราชญ์เมธี เช่น John Locke เขาได้เผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในอังกฤษ และเป็นรากฐานของแนวความคิดเรื่องความเท่าเทียมของมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายธรรมชาติของมนุษย์ที่อยู่เบื้องหลังการสร้างกฎหมาย และกฎเกณฑ์ของสังคมในเวลาต่อมา

เช่นเดียวกันกับสหรัฐอเมริกา จากการต่อสู้ของชนเผ่าอินเดียนแดงและผู้อพยพมาจากยุโรป และชาวอาณานิคมที่มีการต่อสู้อย่างรุนแรง จากการกดขี่ การเก็บภาษี และกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม กระทั่งเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ได้นำมาสู่การประกาศอิสรภาพ The Declaration of Independence ค.ศ. 1776 ที่มีแนวคิดของรากฐานในการให้ความสำคัญกับสิทธิของมนุษย์ที่เท่าเทียมกันจากพระเจ้าเป็นเจ้า เป็นสิทธิที่ติดตัวมาแต่กำเนิดและไม่อาจมีผู้ใดพรากไปได้ สิทธิเหล่านั้น คือ ชีวิต เสรีภาพ การแสวงหาความสุข และการได้มาหรือปกป้องซึ่งสิทธินี้ ต้องมีรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชน<sup>5</sup> ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และเกิดการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง The Declaration of the Rights of Man and Citizen ค.ศ.1789 ซึ่งกล่าวถึงความชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชาวฝรั่งเศสระหว่างผู้ปกครองและประชาชน แม้ปฏิญญานี้ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏขึ้นเป็นคำปรารภในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งได้กล่าวถึงแนวความคิดตามหลักสิทธิมนุษยชน หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาคจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

<sup>4</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (เชิงอรรด 1) 70.

<sup>5</sup> นพนินิ สุริยยะ, สิทธิมนุษยชน: แนวคิดและการคุ้มครอง (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559) 27-29.

วิวัฒนาการของสิทธิมนุษยชนปรากฏตั้งแต่สิทธิธรรมชาติในยุคคลาสสิก ยุคคลาง และแนวความคิดสิทธิธรรมชาติในสมัยใหม่ ซึ่งมีองค์ประกอบความคิดในเรื่องหลักเหตุผลของมนุษย์ หลักความชอบธรรม และแนวความคิดปัจเจกชนนิยม โดยหลักการต่าง ๆ มาจากแนวคิดทฤษฎีที่เกิดจากการต่อสู้อำนาจรัฐในแต่ละประเทศ และทำให้มีการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยเริ่มปรากฏขึ้นอย่างแพร่หลายทั่วโลก จึงนำมาสู่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล คือ กฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อให้ประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และก่อให้เกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งปรากฏหลักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญว่ามนุษย์ทั้งหลาย เกิดมาด้วยความเป็นอิสระและเท่าเทียมกันในเกียรติภูมิ และสิทธิทุกคนได้รับการประสิทธิ์ประสาทเหตุผลและมโนธรรม และการปฏิบัติต่อกันอันดี<sup>6</sup> และบุคคลอาจถูกจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเพียงเท่าที่กฎหมายได้ระบุไว้ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อให้ประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นนั้นจะต้องได้รับการยอมรับและเคารพตามสมควรและถูกต้อง และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดอันยุติธรรมของศีลธรรมความสงบเรียบร้อยของประชาชน และสวัสดิการโดยทั่ว ๆ ไปของสังคมประชาธิปไตย<sup>7</sup> โดยสหประชาชาติและประเทศสมาชิกได้มีการรับรองเมื่อ ปี พ.ศ. 2491 ส่งผลให้ประเทศที่มีพัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่ต่อสู้เรื่องหลักสิทธิมนุษยชน นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตน

สำหรับหลักสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเริ่ม ปรากฏเป็นกฎหมายในยุครัตนโกสินทร์ที่มีการเลิกทาส ซึ่งเป็นชนชั้นล่างในสังคมไทย โดยประกาศใช้กฎหมายให้มีการปล่อยตัวลูกทาส ทาสเชลยให้เป็นอิสระจากเจ้านายในการใช้แรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสลูกไทย พ.ศ. 2417 พระราชบัญญัติลดค่าตัวทาสเชลยในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2443 พระราชบัญญัติลดค่าตัวทาสในมณฑลบูรพา พ.ศ. 2447 และพระราชบัญญัติทาส พ.ศ. 2449<sup>8</sup> จนมาถึงช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ และรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง<sup>9</sup> และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้<sup>10</sup> บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพ

<sup>6</sup>ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 1

<sup>7</sup>ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 29 (2)

<sup>8</sup>อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (เชิงอรรถ 3) 146-147

<sup>9</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4

<sup>10</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26

ของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>11</sup> และบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน<sup>12</sup>

รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง<sup>13</sup> และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้<sup>14</sup> เช่นเดียวกับกับรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน<sup>15</sup> รวมถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากนี้บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรณนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น<sup>16</sup> และการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย<sup>17</sup>

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกของรัฐ ให้มีองค์กรขึ้นมาแยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพื่อคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น องค์กรที่ตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพ คือศาลปกครอง และองค์กรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย

เห็นได้ว่า หลักสิทธิมนุษยชนมีที่มาจากสิทธิธรรมชาติ เช่น สิทธิในร่างกายซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ส่วนสิทธิและเสรีภาพถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน และยังเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ล้วนมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน โดยแนวความคิดเกี่ยวกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ คุณค่าอันสูงที่สุดของความเป็นมนุษย์ที่มีอาจถูกละเมิดได้ โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

ต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐ โดยหลักการดังกล่าว มีองค์ประกอบของสิทธิที่สำคัญสองประการเป็นรากฐาน คือ สิทธิในชีวิตร่างกาย ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่แสดงความประสงค์ของมนุษย์ในการกำหนดชีวิตของตนเอง อย่างมีอิสระ และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เพียงเท่านั้น สิทธิในความเสมอภาคอีกด้านหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้นจะได้รับการปฏิบัติ อย่างเท่าเทียมจากรัฐ ที่สะท้อนถึงควมมีคุณค่าของมนุษย์ในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่มนุษย์พึง ปฏิบัติต่อกันในสังคมไม่ว่าจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบใดก็ตาม เห็นได้ว่า หลักสิทธิมนุษยชนมีความผูกพัน เชื่อมโยงกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากความคิดพื้นฐานเรื่องสิทธิ และเสรีภาพ นอกจากนี้ หลักศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ผูกพันการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองให้ต้องเคารพต่อหลักการดังกล่าว โดยกฎหมายวิธี พิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอิทธิพลจากหลักการนี้เช่นกัน ซึ่งเห็นได้จากข้อความคิดว่ากระบวนการออกคำสั่ง ทางปกครองที่ดีควรดำรงอยู่บนหลักว่า มนุษย์ต้องไม่เป็นวัตถุในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายปกครองต้องให้สิทธิแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ บุคคลนั้น ได้มีสิทธิที่จะปกป้องสิทธิของตนเองจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่การดำเนินการ ตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง และหลักการให้เหตุผลประกอบการสั่งการ รวมทั้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องไม่ขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค<sup>18</sup>

### 2.1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในอีกลักษณะหนึ่งเป็น การแสดงรากฐานของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม ที่วางบนพื้นฐานที่สำคัญสองหลักการ ได้แก่ หลักนิติรัฐ และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นหลักการที่สำคัญที่เป็นส่วนประกอบของหลักนิติรัฐ คือ หลักการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ อาจกล่าวได้ว่า หากรัฐปราศจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่อ ปัจเจกชนแล้ว ถือว่ารัฐนั้นไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของนิติรัฐ เนื่องจากรัฐภายใต้กฎหมายต้องเคารพ และไม่กระทำการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชน องค์กรของรัฐที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของ รัฐ ต้องเคารพและกระทำตามกฎหมายที่ให้อำนาจ การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเป็นหลักประกัน ให้ประชาชนเกิดความเชื่อใจวางใจต่อการละเมิดจากอำนาจรัฐ ตัวอย่างการกระทำที่ในทางตำรา และคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองต่างประเทศ ถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ของบุคคล เช่น การลงโทษบุคคลโดยที่ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดลงโทษด้วยวิธีทารุณโหดร้าย การลงโทษ บุคคลโดยไม่ให้ออกาสชี้แจงข้อกล่าวหา

สิทธิ (Rights) หมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคล ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง มิให้มีการละเมิด รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว การเลือกอาชีพ ที่อยู่อาศัย ดังนั้น สิทธิจึงเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนตามธรรมชาติที่

<sup>18</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 90-91, 101.

ได้เกิดมาเป็นมนุษย์ ซึ่งไม่มีใครล่วงละเมิดได้ คนทุกคนที่เกิดมามีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่รอด และต้องมีชีวิตอยู่อย่างสมเกียรติ และสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยความมีอยู่ของสิทธิตามธรรมชาตินี้ แม้ยังไม่มีกฎหมายรับรองก็ตามสิทธิก็ยังคงมีอยู่<sup>19</sup>

เสรีภาพ (Liberty-Freedom) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล ในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับตนเอง โดยกระทำในสิ่งที่ตนพึงประสงค์และไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์พึงกระทำ และเมื่อกฎหมายรับรองเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่บุคคลหนึ่ง ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้ที่ถูกกฎหมายรับรองเสรีภาพให้แก่บุคคลนั้น ผู้ทรงเสรีภาพคงมีแต่อำนาจตามกฎหมายเพียงเรียกให้ผู้อื่นละเว้นการกระทำใด ๆ ที่เป็นการขัดขวางการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น มิได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมเสรีภาพของตน หรือเอื้ออำนวยต่อการใช้เสรีภาพของตนให้สะดวกขึ้น<sup>20</sup>

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามสากล นอกจากปรากฏตามหลักการปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังปรากฏตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR ซึ่งเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีสมัชชาแห่งสหประชาชาติ ก็ให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชน เช่น ข้อ 14 กล่าวถึงสิทธิในการพิจารณาคดีอาญาต้องมีหลักประกันขั้นต่ำในการแจ้งข้อกล่าวหา สิทธิในการต่อสู้คดี สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผย สิทธิที่จะซักถามพยาน<sup>21</sup> ประกอบกับหลักการคุ้มครองสิทธิตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms) หรือ ECHR ตามข้อ 6 ก็ได้กำหนดให้เห็นถึงกระบวนการที่แสดงถึงความสำคัญของหลักการรับฟังคู่กรณี ในการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรม โดยระบุสิทธิการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมว่า ต้องรวมถึงสิทธิในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อหน้าศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลาง โดยต้องดำเนินการภายในเวลาที่เหมาะสม หลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์และสิทธิขั้นต่ำอื่น ๆ เช่น ข้อ 6 วรรคสาม ข้อ a กล่าวถึงการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ถูกสอบสวน ข้อ b การแจ้งข้อกล่าวหา ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้เวลาในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อป้องกันสิทธิของตนเอง ข้อ c ผู้ถูกสอบสวนมีสิทธิชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือร้องขอความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นก็ได้ ข้อ d

<sup>19</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 'หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย' (เอกสารการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น, สำนักงานศาลปกครอง, 2560). 18-19.

<sup>20</sup> เพิ่มอ้างอิง

<sup>21</sup> 'International Covenant on Civil and Political Rights' (United Nation)

<<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>> accessed 27 February 2023.



ต้องมีการตรวจสอบที่เป็นหลักประกันว่ามีการรับฟังสองฝ่ายอย่างเท่าเทียม ข้อ e ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิในการใช้  
ล่ามในการชี้แจง<sup>22</sup>

## 2.2 แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง

หลักการรับฟังคู่กรณี เป็นหลักการสำคัญในนิติรัฐที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการรับฟัง คู่กรณี  
เพื่อให้การกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย หลักการรับฟังคู่กรณี (Audi alteram partem) หมายถึง  
หลักการรับฟังอีกฝ่ายหนึ่ง (Right to be Heard) เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ก่อนที่จะนำ  
ข้อเท็จจริงดังกล่าวตัดสินใจดำเนินการทางปกครอง ในทางวิชาการอาจใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน  
เช่น หลักการโต้แย้งสิทธิ หลักการแจ้งผลกระทบ สิทธิที่จะได้รับแจ้งคำสั่ง แต่สิทธิในเนื้อหาหลักการข้างต้นคือ  
หลักการเดียวกันกับหลักการรับฟังคู่กรณีนั่นเอง โดยหลักการรับฟังคู่กรณีพัฒนามาจากกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความทั่วไปของศาล เพราะก่อนที่จะพิจารณาคดีศาลต้องเปิดโอกาสให้คู่ความแต่ละฝ่าย  
รับทราบข้ออ้างข้อเถียงอีกฝ่าย ตามหลักการที่ศาลต้องรับฟังความทั้งสองฝ่าย<sup>23</sup> หลักการนี้ได้รับอิทธิพลมา  
จากหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป โดยก่อนที่จะพิจารณาคดีศาลต้องเปิดโอกาสให้บุคคลได้ทราบข้ออ้าง  
ข้อเถียงอีกฝ่ายหนึ่ง และให้คู่ความแสดงพยานหลักฐานฝ่ายของตน เพื่อยืนยันข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้าง  
และหักล้างอีกฝ่าย หลักการรับฟังคู่กรณีในกฎหมายวิธีสบัญญัติของไทย ปรากฏทั้งในระบบกล่าวหาและระบบ  
ไต่สวนเนื่องจากเป็นหลักวิธีพิจารณาความทั่วไป

### 2.2.1 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐนั้น เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหลักประชาธิปไตยอย่างแยกจากกันไม่ได้ เนื่องจากรัฐเสรี  
ประชาธิปไตยนั้น มุ่งหมายให้เป็นการปกครองนั้นมีความเชื่อมโยงอำนาจปกครองต้องมาจากประชาชน  
และหลักนิติรัฐนั้น มีเจตนารมณ์ให้ผู้ปกครองอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยมีการแบ่งแยกอำนาจและตรวจสอบ  
ถ่วงดุลกัน ทั้งสองหลักการนี้เป็นหลักการที่เป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย  
โดยที่มาของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) เกิดขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีนักคิดคนสำคัญในยุคแรก  
เช่น Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frissherr von Aretin

กมลชัย รัตนสภาวะ กล่าวว่ นิติรัฐหมายถึงรัฐที่ออกกฎหมายอย่างมีเหตุผลหรือรัฐที่ให้  
ความสำคัญในเรื่องความยุติธรรม หมายถึงวิธีการหรือการทำเป้าหมายหรือเนื้อหาของรัฐให้เป็นรูปธรรม

---

<sup>22</sup> ‘Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms’ (European Court Of Human Rights)  
<<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c>> accessed 27 February 2023.

<sup>23</sup> ชัชชัย นาราัจจ์, ‘ปัญหาเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณี: ศึกษากรณีคำสั่งทางปกครองให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง  
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจ  
บัณฑิต 2557) 14-15.

ซึ่งคือรูปแบบที่ก่อให้เกิดความมั่นคงในเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจของรัฐหรือการล้มเลิกการปกครองโดยตัวบุคคลมาเป็นการปกครองโดยกฎหมาย<sup>24</sup>

Robert von Mohl กล่าวว่า นิติรัฐ คือ รัฐแห่งความมีเหตุผลอันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการให้ความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า นิติรัฐ คือ รัฐที่ปกครองโดยหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปอย่างสงบสุข

Hartmut Maurer นักกฎหมายมหาชนชาวเยอรมัน เห็นว่า หลักนิติรัฐต้องประกอบไปด้วยหลักการย่อย ได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรของรัฐ หลักเงื่อนไขการกระทำของฝ่ายปกครอง หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ หลักความรับผิดชอบของรัฐ หลักพื้นฐานกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักความมั่นคงของกฎหมาย และหลักความได้สัดส่วน<sup>25</sup> นักวิชาการอาจมีความเห็นในส่วนหลักการย่อยในหลักนิติรัฐแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามหลักการสำคัญมีลักษณะดังนี้ คือ (1) หลักนิติรัฐมุ่งหมายจำกัดอำนาจรัฐ หรือวางเกณฑ์การใช้อำนาจรัฐ (2) มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ (3) เป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้หลักนิติรัฐกับกรณีอื่น ๆ อย่างเป็นรูปธรรม<sup>26</sup> จึงเห็นได้ว่าเนื้อหาสำคัญของหลักนิติรัฐ คือ รัฐต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจะกระทำการแทรกแซงโดยอำนาจรัฐก็ต่อเมื่อ มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้และกฎหมายนั้นต้องมาจากประชาชน การใช้อำนาจนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักการห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ ดังนั้น หลักการสำคัญของหลักนิติรัฐซึ่งรัฐบาลใช้อำนาจในการบริหารที่มาจากประชาชนนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งในนิติรัฐการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำการตามอำเภอใจได้

กาเร เดอ มัลแบร์ (R.Carré de Malberg) ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศส ให้คำนิยามนิติรัฐ (État de droit) คือรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดต่อบุคคลสองประการ กฎเกณฑ์ประการแรกคือ รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ประการที่สอง คือ การกำหนดกฎเกณฑ์วิธีการที่รัฐหรือหน่วยงานใช้เพื่อบรรลุภารกิจ รัฐไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกจากวิธีการที่กฎหมายขณะนั้นกำหนด และรัฐไม่อาจกระทำบังคับปัจเจกชนโดยไม่สมัครใจได้ เว้นแต่มีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น สรุปคือนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หากเมื่อใดที่รัฐละเมิดหลักการดังกล่าว ปัจเจกชนต้องสามารถฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนการกระทำนั้นได้<sup>27</sup>

<sup>24</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 13.

<sup>25</sup> เพิ่มอ้างอิง. 14

<sup>26</sup> เพิ่มอ้างอิง. 15

<sup>27</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน.2563) 119-120.

หลักนิติรัฐมีสาระสำคัญสี่ประการ ได้แก่ 1) มีการรับรองให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่เป็นราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ 2) มีการรับรองหลักการว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและกระทำได้เพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และหลักการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 3) การควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ และควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ 4) มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกระทำการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการออกจากกัน โดยให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจรัฐกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอย่างอิสระ ไม่ต้องขึ้นอยู่กับคำสั่งหรือคำบัญชาจากองค์กรอื่น<sup>28</sup> เมื่อหลักนิติรัฐรวมเข้ากับหลักประชาธิปไตยที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการที่กฎหมายจะจำกัดหรือให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรต้องตราขึ้นโดยความยินยอมของราษฎร หรือโดยสภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนแล้ว จึงนำมาสู่รากฐานของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของราษฎร

#### 2.2.1.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีความหมายว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ หากฝ่ายปกครองออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ดี หรือการกระทำดังกล่าวเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือขัดต่อหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ดีต้องถือว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อกฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ การกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จะกระทำได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจกระทำได้เท่านั้น<sup>29</sup>

แนวคิดเรื่องหลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ต้องชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดที่มาของแนวคิดกฎหมายเป็นแหล่งที่มา (source) และเป็นทั้งข้อจำกัด (limitation) การกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียงการบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมาย (execution of law) และรูปแบบกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาส่วนพระราชกำหนดถือว่าเป็นกฎหมายที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี และมีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ สำหรับกฎหมายที่เป็นข้อจำกัด

<sup>28</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565) 33-34.

<sup>29</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 37-38.

อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดอื่น ๆ ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในเวลาที่ฝ่ายปกครองกระทำการ รัฐธรรมนูญเป็นข้อจำกัดอำนาจฝ่ายปกครองได้ ตามหลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน กฎหมายลำดับรองที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ รวมถึงกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมายจารีตประเพณีที่เป็นแนวปฏิบัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งสม่ำเสมอมาช้านาน และหลักกฎหมายทั่วไป เช่น นิติกรรมทางปกครองย่อมไม่มีผลย้อนหลัง นิติกรรมทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน หลักการบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง เสมอภาค และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์<sup>30</sup>

ส่วนการกระทำทางปกครอง นั้น แบ่งออกเป็นสามประเภท คือ นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ได้แก่ การออกกฎ และคำสั่งทางปกครอง นิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย คือสัญญาทางปกครอง และการกระทำทางกายภาพ ซึ่งการกระทำทางปกครองในส่วนคำสั่งทางปกครอง มีเงื่อนไขความสมบูรณ์ของนิติกรรมฝ่ายปกครอง แบ่งออกเป็นสององค์ประกอบ คือ องค์ประกอบภายนอก ได้แก่ การกระทำทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ กระทำโดยถูกต้องตามแบบ กระทำโดยปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการ และองค์ประกอบภายใน คือ เนื้อหาของนิติกรรมไม่ขัดต่อกฎหมาย การมีมูลเหตุจูงใจทางข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายโดยชอบ และการใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

องค์ประกอบความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครองส่วนขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องกระทำหรือปฏิบัติก่อนออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับแก่คู่กรณี กฎหมายกำหนดขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองประการหนึ่ง เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครองที่จะเป็นไปเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ ประการที่สอง การที่เจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับโดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้โดยถูกต้องครบถ้วน มีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองพบได้ในกฎหมายที่ก่อตั้งอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น หรือในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่สำคัญ ได้แก่ การริเริ่มออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีผู้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองนั้นต้องได้รับการอนุมัติ หรือได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ ก่อน และการรับฟังคู่กรณีซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง เป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง นอกจากเป็นการปกป้องสิทธิของคู่กรณีแล้ว ยังทำให้เจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้น ได้ทราบข้อเท็จจริงก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองอย่างถูกต้อง รอบด้าน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ยังเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดูแลขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและตามวัตถุประสงค์ ซึ่งหลักการดังกล่าว

<sup>30</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538) 27-53.

ต้องมีการเรียกร้องให้มีการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียที่กระทบสิทธิ และการให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ถูกต้องเฉพาะราย จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>31</sup>

#### 2.2.1.2 หลักกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง

เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติราชการที่ดีและเป็นไปตามหลักนิติรัฐ การปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาล ซึ่งก็คือฝ่ายปกครอง ต้องมีวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เหมาะสมเป็นธรรมตามการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยเช่นกัน แนวความคิดต่าง ๆ ผลักดันให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสร้างมาตรการที่ส่งเสริมให้การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย

##### (1) หลักความเป็นกลาง

ภายใต้หลักนิติรัฐ ส่งผลให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ต้องชอบด้วยกฎหมายในส่วนขั้นตอน รูปแบบกระบวนการอันเป็นสาระสำคัญ การพิจารณาหรือมีคำสั่งหรือวินิจฉัยสั่งการอย่างใดต้องปราศจากส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งกฎ หรือคำสั่งนั้นมีผลผูกพันและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ใต้การกระทำทางปกครองนั้น อาจเกิดจากอคติและความไม่เป็นกลาง เนื่องจากผู้พิจารณามีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณา ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือองค์กรตุลาการจึงถูกผูกพันในการพิจารณาทางปกครอง หรือพิพากษาคดี และการวินิจฉัยสั่งการ การร่วมประชุมและมีมติใด ๆ นั้นต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลางโดยหลักการพิจารณาทางปกครองด้วยหลักความเป็นกลางนั้น มีทั้งเหตุความไม่เป็นกลางจากเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาทางปกครอง มีเหตุจากปัจจัยภายนอก เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี คือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันกันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับปัจจัยภายใน ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงจนอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากมีเหตุความไม่เป็นกลางดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องหยุดการพิจารณาและแจ้งผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปหนึ่งชั้นเพื่อทราบ หากเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการต้องแจ้งประธานกรรมการทราบแล้ว แต่กรณี หรือหากมีผู้คัดค้านเจ้าหน้าที่พิจารณาทางปกครองด้วยเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าไม่มีเหตุแห่งการคัดค้านจะพิจารณาต่อไปก็ได้แต่ ต้องแจ้งผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปหนึ่งชั้น หรือแจ้งประธานกรรมการทราบเหตุแห่งการคัดค้านนั้น ตามมาตรา 15 และมาตรา 16 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

<sup>31</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (เชิงอรรถ 29) 79-82.

## (2) หลักการให้เหตุผล

ระบบประมวลกฎหมายหรือระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร มีการตีความและปรับใช้กฎหมายปกครองโดยต้องยึดถือกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บังคับใช้เป็นหลัก เพื่อปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย และหลักการประชาธิปไตยที่สำคัญคือหลักการให้เหตุผล ในการให้เหตุผลที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยเหตุผลประกอบการวินิจฉัยต่อคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับทราบหลักกฎหมายและการใช้ดุลพินิจหรือการวินิจฉัยสั่งการ และหากบุคคลนั้นเห็นว่าไม่ถูกต้องก็สามารถที่จะโต้แย้ง คัดค้าน หรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งหลักการให้เหตุผลในกฎหมายปกครองเป็นหลักการเดียวกับหลักการรับฟังคู่กรณี ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของหลักประชาธิปไตยที่ต้องให้ประชาชนได้รับข้อเท็จจริงเหตุผลของการบังคับตามกฎหมาย หรือเปิดโอกาสให้มีการรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานโดยหลักการให้เหตุผลปรากฏตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย และข้อพิจารณา

## (3) หลักการรับฟังคู่กรณี

หลักการรับฟังคู่กรณี หรือ Audi alteram partem เป็นภาษาละติน ตรงกับความหมายในภาษาอังกฤษคือ Hear the other side หรือ Hear both sides หมายถึง การฟังความอีกฝ่ายก่อนที่จะพิจารณาตัดสินคดี เป็นหลักการที่ห้ามมิให้ศาลหรือองค์กรตุลาการอื่นที่มีหน้าที่วินิจฉัยคดี จัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลโดยปราศจากการรับฟังและให้โอกาสอีกฝ่ายโต้แย้งก่อน หลักการรับฟังคู่กรณี ปรากฏในชั้นพิจารณาของศาลในยุคแรก และถูกนำไปปรับใช้กับชั้นพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่มาและวิวัฒนาการของหลักการรับฟังคู่กรณีมาจากระบบพิจารณาคดีเดิมตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในสมัยโรมันมีสุภาษิตว่า จะทำโทษใครต้องให้เขารู้ตัวก่อน หมายถึง การพิจารณาต้องเปิดเผยให้ผู้ที่จะต้องถูกลงโทษ และคนทั้งหลายได้รู้ว่ามีกรกระทำคามผิดหรือไม่ และสมควรได้รับโทษเช่นนั้นหรือไม่ และต้องให้โอกาสบุคคลนั้นได้ชี้แจงแสดงข้อต่อสู้ของตนด้วย พร้อมทั้งศาลจะต้องไม่พิจารณาโดยฟังความฝ่ายเดียว ซึ่งความคิดดังกล่าวปรากฏในการพิจารณาคดีทั้งระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) และระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ภายหลังจากอาณาจักรโรมันล่มสลายลงและอิทธิพลของคริสตจักรได้เข้ามาแทนที่ การพิจารณาคดีสินข้อพิพาทส่วนใหญ่มีรูปแบบกระบวนการที่เปลี่ยนไป โดยมีการสืบพยานแบบการสู้ตัวต่อตัว และวิธีการอื่นที่เกี่ยวข้องกับความศรัทธาของพระเจ้า ที่เชื่อว่าจะคุ้มครองผู้สุจริต จนกระทั่งช่วงศตวรรษที่ 12 หลังการรับฟังคู่กรณีกลับมามีอิทธิพลอีกครั้ง เนื่องจากมีแนวความคิดโครงสร้างกระบวนการพิจารณาแบบใหม่อิงกับหลักนิติธรรม (Rule of Law) มีการแบ่งแยกกระหว่างศาลและคู่ความ มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบพยานโดยลับ และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และมาถึงช่วงศตวรรษที่ 19 ถึงศตวรรษที่ 20 แนวความคิดเสรีนิยมและหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แพร่หลาย

และเป็นที่ยอมรับว่าปัจเจกชนมีคุณค่าและเป็นประธานแห่งสิทธิทั้งปวง มนุษย์มิใช่วัตถุแห่งการพิจารณา และมีสิทธิที่จะเข้าร่วมกับองค์กรที่จัดทำคำวินิจฉัยในการตัดสินค้นหาความจริงให้คลี่คลาย ค้นหาทางแก้ปัญหาที่เป็นธรรมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้โดยชอบ ซึ่งเป็นที่มาของหลักการรับฟังคู่กรณี ที่ปรากฏในชั้นวิธีพิจารณาความอย่างกว้างขวาง

### 2.2.1.3 หลักความได้สัดส่วน

หลักการสำคัญอีกหลักการของการใช้อำนาจทางปกครอง คือ หลักความได้สัดส่วนที่เป็นหลักการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นหลักการพื้นฐานความสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองและประชาชน ในการตรวจสอบดุลยภาพระหว่างการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ต้องได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ไม่ให้รัฐใช้อำนาจล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชนเกินความจำเป็น ประกอบด้วยหลักการสามประการที่ใช้พิจารณาได้แก่

1) หลักความเหมาะสมหรือหลักความสัมฤทธิ์ผล หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการหรือกำหนดให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ต้องบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ฝ่ายปกครองต้องการ มาตรการหรือการดำเนินกิจการที่ฝ่ายปกครองเลือกต้องเป็นสิ่งที่บรรลุเป้าหมายหรือสามารถแก้ปัญหาที่ ใด ๆ ได้ ขณะเดียวกันต้องกระทบกระเทือนต่อสิทธิประชาชนน้อยที่สุด หากมาตรการนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครอง และมีลักษณะลิดรอนสิทธิเสรีภาพ หรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร มาตรการนั้นย่อมไม่เหมาะสมและขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

2) หลักความจำเป็น หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาว่ามาตรการที่มีความเหมาะสมนั้นมีความจำเป็นที่ต้องบังคับใช้หรือไม่ และหากมีความจำเป็นที่ต้องใช้มาตรการนั้นแล้ว หากฝ่ายปกครองสามารถเลือกการบังคับใช้มาตรการได้ โดยจะต้องเลือกระดับการบังคับใช้มาตรการที่เบาที่สุดไปหามาตรการที่เข้มข้นขึ้น ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องบังคับใช้มาตรการที่เบาที่สุดแต่สัมฤทธิ์ผลที่สุดก่อนเพื่อจะได้มีการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หมายถึง การชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ว่ามาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกนั้นมีความสมมูล คำนวณที่จะดำเนินการหรือไม่ หากมาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ต่อประชาชนมีลักษณะถูกลิดรอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพมากเท่าไร ฝ่ายปกครองต้องมีเหตุผลของความสำคัญ ที่จำเป็นต้องใช้มาตรการดังกล่าวได้อย่างชัดเจนและมีเหตุผลมากเพียงพอ<sup>32</sup>

## 2.2.2 หลักนิติธรรมและหลักกระบวนการอันชอบธรรม

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองโดยกฎหมายนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ เพลโต (Plato 429-348 B.C.) เคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยกฎหมาย กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการ

<sup>32</sup> พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565) 182-186.

ปกครองต้องดำเนินโดยกฎหมาย หากสังคมสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้ผู้คนสามารถปฏิบัติได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางที่ทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน

อริสโตเติล (Aristotle 384-322B.C.) กล่าวว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม การปกครองต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>33</sup>

โทมัส ฮอบบ์ (Thomas Hobbes) กล่าวว่า การปกครองควรมีผู้ปกครองซึ่งเด็ดขาดและมีอำนาจควบคุมบังคับและลงโทษคนทั้งปวง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างเต็มที่ และเพื่อให้สังคมไม่ต้องอยู่อย่างหวาดระแวง ซึ่งเป็นแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจนี้แม้จะเป็นอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ก็ยังคงตกอยู่ภายใต้ จารีตประเพณี กฎหมายธรรมชาติกฎหมายศักดิ์สิทธิ์และหลักทั่วไปของกฎหมาย<sup>34</sup>

แนวความคิดการปกครองภายใต้กฎหมายพัฒนามาจนถึงในยุคกลางของสหราชอาณาจักร ในปี ค.ศ.1215 เป็นปีที่สำคัญในการปกครองสมัยพระเจ้าจอห์นได้มีการเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้นจนเกิดการเรียกร้องและสุดท้ายพระองค์ยอมลงนามในกฎบัตร Magna Carta เพื่อเป็นพันธสัญญาต่อบรรดาขุนนางที่ยอมจำกัดอำนาจตนเองลง จึงถือว่าเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายฉบับแรกที่เป็นลายลักษณ์อักษร ต่อมาในปี ค.ศ.1628 สมัยพระเจ้าชาร์ลที่หนึ่ง รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยผู้ปกครองและรัฐบาลต้องเคารพสิทธิดังกล่าว และใน ค.ศ. 1679 ได้มีเอกสาร Habeas Corpus Act ซึ่งมีเนื้อหาการให้สิทธิแก่ผู้ที่ถูกจับกุมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลเพื่อปกป้องตนเอง คำฟ้องเรียกว่า writ of habeas corpus<sup>35</sup> การจำกัดอำนาจของกษัตริย์ต่อรัฐสภาส่งผลให้รัฐสภามีอำนาจมากขึ้นเหนือกษัตริย์จนเกิดการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) และมีการตรา Bill of Rights ค.ศ. 1689 ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญของการปกครองโดยกฎหมาย กษัตริย์ต้องยินยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐสภาและกฎหมายที่บังคับใช้โดยศาล หลักนิติธรรมเป็นที่รับรู้มากขึ้นในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) โดยศาสตราจารย์อัลเบิร์ต เว็นน์ ไตซี (Albert Venn Dicey) ในตำรา Introduction to the Study of the Law of the Constitution ซึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (rule of law) มีสาระที่สำคัญคือ บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย บุคคลไม่ว่าชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน ซึ่งศาลจะต้องเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมาย การกระทำทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ต้องไม่กระทำก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพตามอำเภอใจ หากรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการใดที่ขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมถูกฟ้องและรับการพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรมได้ รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ไม่มีสิทธิพิเศษเหนือกว่าราษฎร

<sup>33</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง, 'หลักนิติธรรม' (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557) จุลินิติ, 36.

<sup>34</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, (เชิงอรรถ 27) 96.

<sup>35</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ 'หลักนิติรัฐและนิติธรรม' (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555) จุลินิติ, 58-59.



ลอน แอลฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller) นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกัน เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้เกิดหลักนิติธรรมได้นั้นควรมีสาระสำคัญดังนี้ 1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปแก่บุคคล ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐ 2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศอย่างเปิดเผย 3) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับในอนาคต ไม่มีผลย้อนหลัง 4) กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอน 5) กฎหมายต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง 6) กฎหมายต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ 7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร และสอดคล้องสภาพสังคม 8) กฎหมายที่ประกาศบังคับใช้แล้วต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหานั้น

โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) เสนอว่าหลักนิติธรรมหากเป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายย่อมไม่อาจมีความหมายได้ แต่ต้องมีหลักการพื้นฐานเพื่อประกอบให้เห็นว่า อย่างน้อยหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการต่อไปนี้ 1) กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังแน่นอนและมีความชัดเจน 2) กฎหมายมีความมั่นคงถาวร 3) กฎหมายต้องเปิดเผย 4) ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการต้องมีการคุ้มครอง 5) มีกระบวนการที่เป็นธรรม (due process of law) 6) ศาลมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย 7) บุคคลสามารถนำคดีสู่ศาลโดยง่าย 8) องค์กรป้องกันอาชญากรรมไม่ควรมีดุลพินิจที่บิดเบือนกฎหมาย

หลักนิติธรรมได้มีพัฒนาการเรื่อยมาอย่างยาวนาน จนกระทั่งในยุคของโจเซฟ เรซ (Joseph Rez) ในปี ค.ศ. 1977 ได้มีการกล่าวถึงหลักการสำคัญในหลักนิติธรรมคือ กระบวนการพิจารณาอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Due process of Law) ว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตาม หลักกระบวนการอันชอบธรรมนี้หมายความว่า ห้ามบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในตัวเองและห้ามใช้วิธีการที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนวิธีการนั้น ๆ โดยมีพื้นฐานของหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งหลักกระบวนการอันชอบธรรมปรากฏในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5 และครั้งที่ 14 “..ไม่มีมลรัฐใด จะพรากชีวิตของบุคคล เสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคล โดยมิได้เป็นไปตามกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Due Process of Law) และไม่อาจปฏิเสธบุคคลใด ที่อยู่ในดินแดนของสหรัฐฯ ในอันที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม”<sup>36</sup> นอกจากนี้ หลักการกระบวนการอันชอบธรรมหรือศุภนิติกระบวนการนี้ นำมาบังคับใช้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1946 (the Federal Administrative Procedure Act 1946 หรือ A.P.A.) ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal state) กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับ กฎ และ คำสั่งทางปกครอง มีผลให้นิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายนั้นต้องประกอบไปด้วยกระบวนการอันชอบธรรม ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้มีนิติสัมพันธ์กับรัฐไม่ว่าในรูปแบบใดๆ

#### 2.2.2.1 หลักความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครอง

<sup>36</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง (เชิงอรรถ 32) 41.

หลักความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม คือหลักการที่มุ่งเน้นว่ากฎหมายที่ดีนั้นต้องมียุติธรรมประกอบของความชัดเจน (The Clarity of Laws) การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไม่ว่าเป็นการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนที่จะกระทบสิทธิและหน้าที่นั้น ต้องมีความชัดเจน เข้าใจง่าย ไม่มีความคลุมเครือ เพื่อสร้างความเข้าใจของผู้ที่อยู่ภายใต้มาตรการทางปกครองนั้น การกำหนดกฎหมายเกณฑ์ของฝ่ายปกครองควรมีความชัดเจนจนผู้อยู่ใต้คำสั่งนั้นไม่ต้องตีความว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร หากเนื้อหาข้อเท็จจริงในกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองมีความไม่ชัดเจนอย่างร้ายแรง อาจส่งผลให้มาตรการดังกล่าวมีความบกพร่องอย่างร้ายแรงได้เช่นกัน โดยหลักการนี้ มีหลักการสองประการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) ประโยชน์สาธารณะ การที่ฝ่ายปกครองสื่อสารต่อประชาชนมีความชัดเจน และสามารถเข้าใจว่าต้องปฏิบัติในขั้นตอนต่อไปอย่างไร ซึ่งจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครองและส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในลำดับสุดท้าย 2) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองต่อประชาชนต้องมีความชัดเจนแน่นอน มิให้รัฐใช้อำนาจโดยปราศจากกฎหมายรองรับ หรือไม่สอดคล้องกับกฎหมาย เมื่อการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีความชัดเจนแน่นอนประชาชนจึงเกิดความเข้าใจ ซึ่งเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพต่อประชาชนเช่นกัน<sup>37</sup>

### 2.3 หลักปฏิบัติต่อความบกพร่องของกระบวนการพิจารณาและผลในทางกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองจะมีผลกระทบต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองเพียงใดนั้น อาจพิจารณาโดยแบ่งประเภทออกเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ คือ คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้คุณแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือที่มีลักษณะก่อให้เกิดหรือรับรองสิทธิหรือหน้าที่ที่เป็นประโยชน์หรือผลดีต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน คำสั่งอนุมัติปริญญาบัตร คำสั่งอนุมัติเงินอุดหนุน<sup>38</sup> คำสั่งให้ทุนการศึกษา การออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งผู้โดยสารซึ่งออกให้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการลดทอนสิทธิหรือสร้างภาระเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดหรือรับรองสิทธิโดยเป็นผลร้ายต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครองที่จำกัดสิทธิหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ปลดออกจากราชการ ไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่เป็นการลดทอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ส่วนคำสั่งทางปกครองที่รับรองสิทธิหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย มีลักษณะที่เป็นกลางไม่ได้ให้คุณ หรือให้โทษขึ้นอยู่กับว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิ

<sup>37</sup> พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, (เชิงอรรถ 32) 171-172.

<sup>38</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (สำนักพิมพ์นิติราษฎร์ 2554) 140.

หน้าที่มีอยู่ก่อนอย่างไร เช่น คำสั่งยืนยันว่าเป็นบุคคลมีสัญชาติไทย อย่างไรก็ตาม หากเป็นการรับรองสิทธิหรือเสรีภาพที่ลดลงไปกว่าเดิม ย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระได้เช่นกัน<sup>39</sup>

หากคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิในทางสิทธิเสรีภาพแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็จะต้องดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เสียก่อน ซึ่งโดยสภาพต้องเป็นกรณีที่ไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งเป็นเงื่อนไขของความชอบของคำสั่งทางปกครองในแบบพิธีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายกลาง หมายถึงการดำเนินการพิจารณาทางปกครองนั้นต้องดำเนินการตามกฎหมายนี้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดไว้เป็นการเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เงื่อนไขเกี่ยวกับขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองเป็นการประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีประสิทธิภาพตามหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ซึ่งได้แก่ หลักความรวดเร็วและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ การรับฟังบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง การให้สิทธิคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เช่น สิทธิการนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง สิทธิขอตรวจดูเอกสาร สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครองและสิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์

เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เป็นหลักการที่ ต้องการตรวจสอบการกระทำทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่กรณี หรือผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครอง หรือผู้ที่อาจถูกกระทบสิทธิเสรีภาพจากคำสั่งทางปกครองนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงกำหนดสิทธิคู่กรณีได้แก่ สิทธิของคู่กรณีที่จะแต่งตั้งทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาให้คำปรึกษาในการพิจารณาทางปกครอง ในกรณีที่ ต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สิทธิในการขอตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาซึ่งสิทธิที่จะได้รับการรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการรับฟังข้อเท็จจริงโดยเจ้าหน้าที่ เพื่อเป็นเหตุผลประกอบก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อย่างไรก็ตาม คู่กรณีไม่อาจขอคัดค้านร่างที่เป็นการวินิจฉัยภายในองค์กรของฝ่ายปกครอง กล่าวได้ว่า สิทธิที่จะได้รับฟังข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อเท็จจริงที่แจ้งให้คู่กรณีรับทราบต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นเหตุผลในการตัดสินใจออก

<sup>39</sup> ญัตติพร อรุณทอง, 'ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของคำสั่งทางปกครอง ที่อาจกระทบถึงสิทธิคู่กรณี ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539' (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สำนักงานศาลปกครอง 2560) 8.

คำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของผู้ยื่น และการรับฟังนั้นต้องเป็นการรับฟังอย่างเพียงพอ ภายในเวลาที่เหมาะสมที่ให้ผู้กรณีสามารถที่เตรียมความพร้อมในการชี้แจงได้ทัน และการรับฟังผู้กรณินั้นสามารถกระทำโดยชี้แจงด้วยวาจาและทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>40</sup> การรับฟังผู้กรณีเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง เพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง หากในระหว่างการพิจารณานั้นฝ่ายปกครองพบข้อเท็จจริงใหม่ซึ่งอาจเป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงใหม่นั้นให้ผู้กรณีทราบและรับฟังผู้กรณีรวมถึงให้โอกาสแสดงพยานหลักฐานได้เสมอ

ในส่วนของขั้นตอนกระบวนการของฝ่ายปกครองนั้น หากกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามรูปแบบการพิจารณาดังกล่าวก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การปรึกษาหารือกับองค์กรภายใน การพิจารณาโดยคณะกรรมการ การสอบสวนและการแจ้งข้อกล่าวหา ส่วนผลการพิจารณานั้น อาจกำหนดให้เป็นเพียงการรับฟังก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลผูกพันต่ออำนาจพิจารณาของผู้ออกคำสั่ง หรือกฎหมายอาจกำหนดให้ต้องถือตามองค์การที่หารือไป เช่น การตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดชอบก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ก่อนออกคำสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองต้องผ่านความเห็นชอบก่อนออกคำสั่งทางปกครอง หรือการรับฟังความคิดเห็นโดยการทำประชาพิจารณ์ รวมถึงกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านคณะกรรมการหรือกระบวนการขั้นตอน ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามขั้นตอนการโต้แย้งคัดค้านให้สมบูรณ์ก่อน จึงออกคำสั่งทางปกครองได้ นอกจากนี้ ในส่วนกระบวนการขั้นตอนยังรวมถึงเรื่องระยะเวลาในการทำคำสั่งทางปกครองด้วย เช่นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสภาพบังคับหรือระยะเวลาเร่งรัดให้ฝ่ายปกครองพิจารณา เช่น การพิจารณาค่าขอและออกใบอนุญาต หรือการพิจารณาอุทธรณ์ฝ่ายปกครองต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากระยะเวลาที่กำหนดมีสภาพบังคับการออกคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดเวลาย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน<sup>41</sup>

หลักการสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คือ รูปแบบกระบวนการที่ต้องดำเนินการและมาตรฐานความเป็นธรรมตามกฎหมายปกครองอื่น ๆ ต้องไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้ อย่งไรก็ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ได้ระบุถึงความไม่สมบูรณ์ในแง่กระบวนการที่ถึงกับทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งทางปกครองจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อกระทำการตามรูปแบบขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญและชอบด้วยเนื้อหา เว้นแต่กรณีมีข้อหลงผิดเล็กน้อยซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่เมื่อได้รับแจ้ง และมีผลจนกว่าจะถูกเพิกถอน ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>40</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (เชิงอรรถ 36) 173.

<sup>41</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (เชิงอรรถ 36) 178-179.

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่กระทำโดยขาดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสามารถแก้ไขความบกพร่องนั้นได้ ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณี (1) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว (2) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง (3) การรับฟังคู่กรณีที่จะต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง (4) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (1) (2) (3) หรือ (4) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย และกรณีตาม (2) (3) และ (4) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าว ก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

ขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองนั้น หากไม่กระทบไปถึงสาระสำคัญที่จะเกิดในคำสั่งทางปกครอง การกระทำผิดวิธีพิจารณาทางปกครองไม่มีผลถึงขนาดทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์เสมอไป เนื่องจากในทุกกระบวนการกฎหมายถือว่าการกระทำผิดวิธีที่ไม่เป็นสาระสำคัญไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเสียไป อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าขั้นตอนใดนั้นเป็นสาระสำคัญที่จะมีผลต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าขั้นตอนนั้นเป็นการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลหรือไม่ หากเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามขั้นตอนนั้น และจะมีผลการพิจารณาจะเปลี่ยนไป โดยหลักการให้ถือว่าเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเสมอ<sup>42</sup>

<sup>42</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (จรัชการพิมพ์ 2540) 190-191.

### บทที่ 3

## หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามระบบกฎหมายต่างประเทศ

ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) เช่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร มีนิติวิธีที่แตกต่างกันตามประวัติความเป็นมาและบ่อเกิดของกฎหมาย ส่วนประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ก็ได้รับเอาแนวคิดและอิทธิพลระบบกฎหมายจารีตประเพณีมาไม่น้อย เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามระบบกฎหมายต่างประเทศ จึงควรศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งสองระบบ เนื่องจากหลักการรับฟังคู่กรณีเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่นานาประเทศยอมรับ และบทบัญญัติของประเทศต่าง ๆ ก็นำเอาหลักการรับฟังคู่กรณีไปบังคับใช้ และบัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศตน โดยหลักการรับฟังคู่กรณีเป็นหลักการที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นกระบวนการขั้นตอนที่เป็นมาตรฐานของการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิหน้าที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงต้องมีการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งต่อไป โดยหลักการรับฟังคู่กรณีในกฎหมายต่างประเทศที่ศึกษา เช่น สหรัฐอเมริกาและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ปรากฏหลักการรับฟังคู่กรณีในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประเทศนั้น ๆ เช่นเดียวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย ส่วนสหราชอาณาจักรปรากฏหลักการรับฟังคู่กรณีตามหลักกฎหมายทั่วไป ในส่วนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในต่างประเทศนั้น มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังเช่นพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้วิจัยจึงเปรียบเทียบหลักการรับฟังคู่กรณีดังกล่าวกับกฎหมายสำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นกฎหมายกลางในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายเยอรมัน : กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976

#### 3.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในระบบกฎหมายเยอรมัน รูปแบบความรับผิดต่าง ๆ แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ความรับผิดของข้าราชการ (Beamtenhaftung) หมายความว่า ความรับผิดของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดส่วนตัว หรือความรับผิดของตนเอง ความรับผิดเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่มีขอบด้วยกฎหมาย (Amtshaftung) หมายความว่า ความรับผิดที่เกิดแก่ข้าราชการผู้นั้น แต่รัฐได้

เข้ามารับผิดชอบต่อความผิดนี้แทน โดยต้องชดใช้ค่าเสียหายแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ความรับผิดที่เพิ่มขึ้น (Kumulative Haftung) ซึ่งหมายความถึง ข้าราชการเจ้าหน้าที่รัฐและรัฐรับผิดร่วมกัน

2) ความรับผิดของรัฐ (Staatshaftung) มีทั้งในความหมายอย่างแคบคือ หมายถึง หน้าที่ความรับผิดของรัฐสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำ อันเกิดจากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความรับผิดของรัฐในความหมายนี้หมายถึงเฉพาะความรับผิดของรัฐตามกฎหมายมหาชน<sup>1</sup>

ประเภทความรับผิดของรัฐ แบ่งออกเป็น สองประเภทคือ 1) ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย 2) ความผิด (Verschulden ; fault) โดยมีรูปแบบที่สำคัญสองรูปแบบคือ เจตนาและประมาทเลินเล่อ เช่น ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ หรือ ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ได้เกิดจากการเจตนา หรือประมาทเลินเล่อ

หากการกระทำของรัฐที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ เป็นความรับผิดที่รัฐต้องเข้าไปชดใช้ “ค่าสินไหมทดแทน” (Schadensersatz - Restitution) ให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายจากการกระทำที่ถูกกล่าวว่าเป็นเพราะเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ส่วนความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำที่ไม่เจตนาหรือไม่ประมาทเลินเล่อ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม รัฐจะชดใช้โดยใช้หลัก “ค่าทดแทนความเสียหาย (Entschädigung, Ausgleich-Kompensation) ซึ่งต้องพิจารณาเรื่องการลบล้างสิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมายพื้นฐานมาตรา 14 เช่น กรณีการเวนคืน

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบที่รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่น ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ที่ได้กระทำโดยละเมิดต่อกฎหมาย สำหรับกรณีเอกชนหรือบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เอกชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้ตามหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Amtshaftungsanspruch) ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งประกอบมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยมีเงื่อนไขว่าการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ จะต้องครบองค์ประกอบความผิดทางละเมิด และเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย ที่กระทำไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ โดยมาตราดังกล่าวเป็นหลักเกี่ยวกับการให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่ ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวในผลแห่งละเมิดนั้น ส่วนกฎหมายพื้นฐานมาตรา 34 กำหนดให้ความรับผิดที่เป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่โอนไปยังรัฐ ส่วนมาตรา 14 แห่งกฎหมายพื้นฐานฯ วางหลักให้ผู้เสียหายต้องฟ้องรัฐเท่านั้นไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้

สาระสำคัญของประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 839 และมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐาน คือ

---

<sup>1</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี, ‘ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน’ (การสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาค เรื่อง การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ, โรงแรม บีพี สมิทลา บีช โฮเต็ล แอนด์ รีสอร์ท, วันที่ 14-16 พฤษภาคม 2547).

1) หากเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลภายนอก โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอก ถ้าหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการเพียงประมาทเลินเล่อ หรือเป็นภาระเจ้าหน้าที่จะถูกบุคคลภายนอกเรียกร้องเพื่อความเสียหายได้ ก็ต่อเมื่อบุคคลภายนอกหรือผู้เสียหายไม่อาจเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายโดยวิธีอื่นได้

2) การตัดสินประเด็นข้อกฎหมาย (Urteil in einer Rechtssache) หากเจ้าหน้าที่กระทำมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อกระทำผิดในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำผิดทางอาญา

3) มาตรา 34 กฎหมายพื้นฐาน กำหนดไว้ชัดเจนว่า ในกรณีที่มีการเรียกร้องเอากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ดำเนินการโดยการฟ้องต่อศาลยุติธรรม ไม่อาจออกเป็นคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินได้<sup>2</sup>

เงื่อนไขของสิทธิเรียกร้องของบุคคลภายนอกเพื่อความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่มิชอบตามมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งประกอบมาตรา 34<sup>3</sup> กฎหมายพื้นฐานฯ คือต้องเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ทางมหาชน หรือตามกฎหมายปกครอง ซึ่งรวมถึงการงดเว้นการกระทำด้วย เช่น หน้าที่การให้ความปลอดภัยในการจราจร การขับรถในราชการ และการผิดหน้าที่ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติและก่อความเสียหายแก่บุคคลภายนอก โดยพิจารณาจากหน้าที่ตามตำแหน่งความรับผิดชอบ และพิจารณาความผิด ซึ่งต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ สำหรับการประมาทเลินเล่อ พิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 276 ประมวลกฎหมายแพ่ง และพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย<sup>4</sup>

ทั้งนี้ ระบบกฎหมายเยอรมันไม่มีการกำหนดให้กระทรวงหรือกรมต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานของรัฐจึงไม่สามารถเป็นจำเลยในศาลได้ โดยการฟ้องคดีต้องฟ้องสหพันธ์ หรือมลรัฐ และมีอายุความการฟ้องร้องคดีกรณีเจ้าหน้าที่ละเมิดตามกฎหมายอายุความสามปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหาย และได้รู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ถึงความเสียหายหรือไม่รู้ตัวผู้กระทำละเมิด

---

<sup>2</sup> สำนักงานศาลปกครอง, 'พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ของประเทศเยอรมนี' (รายงานการเสวนาโต๊ะกลม, ศาลปกครอง, วันที่ 19 กันยายน 2555) 12.

<sup>3</sup> กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 34

หากบุคคลใดก็ตามกระทำละเมิดต่อหน้าที่ราชการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่น และกระทำการนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบหมาย ให้ความรับผิดชอบเพื่อการดังกล่าวแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ว่าจ้างบุคคลนั้นเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้สงวนสิทธิในการไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมต้องไม่ปิดกั้นโอกาสในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และสิทธิในการไล่เบี้ย

Basistexte öffentliches Recht (2022.Sonderausgabe)

<sup>4</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี (เชิงอรรถ 1) 17.



สิทธิในการฟ้องศาลระงับเมื่อพ้นระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่เกิดละเมิด ตามมาตรา 852 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>5</sup>

สำหรับสิทธิไล่เบียด กรณีที่ 1 คือ ความรับผิดของรัฐกรณีข้าราชการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็น ความรับผิดของรัฐกับผู้เสียหายภายนอก เมื่อรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว รัฐมีสิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด สิทธิไล่เบียดนี้จำกัดเฉพาะกรณีข้าราชการกระทำละเมิดโดยเจตนา หรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทธรรมดา รัฐไม่อาจไล่เบียดกับข้าราชการได้<sup>6</sup> ตามมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐาน นอกจากนี้ ต้องพิจารณาว่ามีบทบัญญัติของกฎหมาย เฉพาะให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชา ที่จะใช้สิทธิไล่เบียดหรือมีหน้าที่ให้กระทำเช่นนั้นหรือไม่ด้วย

และมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐาน บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาเรื่องการชดใช้ ค่าเสียหาย และสิทธิไล่เบียด ดังนั้น กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นเรื่องของกระบวนการพิจารณาทางแพ่ง ตามมาตรา 71 แห่งกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลกำหนดให้ เรื่องที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐ ศาลยุติธรรม ของมลรัฐ เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณา และใช้สำหรับสิทธิเรียกร้องเพื่อการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่าง ๆ และสิทธิเรียกร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนการเวนคืน สิทธิเรียกร้องอันเกิด จากการก้าวล่วงสิทธิเช่นเดียวกับการเวนคืน ส่วนศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาในเรื่องสิทธิเรียกร้อง เพื่อขจัดเยียวยาความเสียหายอันเป็นผลตามมา สิทธิเรียกร้องจากสัญญาทางปกครอง ความรับผิดก่อนสัญญา (culpa in contrahendo) และสำหรับสิทธิเรียกร้องอื่นจากความสัมพันธ์จากหนี้ตามกฎหมายปกครอง การจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง และลาภมิควรได้ทางปกครอง<sup>7</sup> และสิทธิไล่เบียดในกรณีที่ 2 คือ กรณี เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน หน่วยงานสามารถออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ในกรณีเจ้าหน้าที่ กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มาตรา 75<sup>8</sup> Bundesbeamten-gesetz (BBG)

สำหรับมาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในแตรมลรัฐ ทั้งสิ้น 16 มลรัฐ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับมาตรการบังคับ ทางปกครอง<sup>9</sup>

<sup>5</sup> สำนักงานศาลปกครอง (เชิงอรรถ 2) 7.

<sup>6</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555) 88-96.

<sup>7</sup> เพ็ญศรี วงศ์เสรี (เชิงอรรถ 2) 17-18.

<sup>8</sup> Federal Civil Servants Act (BBG) Section 75 Obligation to pay damages

(1) Civil servants who intentionally or through gross negligence have violated their duties must compensate the employer whose duties they performed for the resulting damage. If two or more officers have caused the damage together, they are jointly and severally liable.

<[https://www.gesetze-im-internet.de/bbg\\_2009/\\_75.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/_75.html)> สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2566

<sup>9</sup> สำนักงานศาลปกครอง (เชิงอรรถ 2) 12.

### 3.1.2 พัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

พัฒนาการหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีนั้น ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมันมาตั้งแต่อดีต หลักการรับฟังคู่กรณี (Audi alteram partem) จึงเป็นหลักการรับฟังคู่กรณีที่ใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความของเยอรมัน พัฒนาการหลักการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายเยอรมันมีพัฒนาการมาจากหลักสำคัญอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หลักความยุติธรรม หลักนิติรัฐ หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหลักการดังกล่าวเหล่านี้เป็นหลักการที่อยู่เบื้องหลังของหลักการรับฟังคู่กรณี และมีพัฒนาการต่อเนื่องลงมาถึงการรับฟังคู่กรณีในชั้นพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของกฎหมายปกครองเยอรมันในช่วงก่อนศตวรรษที่ 19 กฎหมายปกครองยังไม่มีชัดเจน เนื่องจากอาณาจักรเยอรมันถูกแบ่งออกเป็นรัฐเล็ก ๆ แต่เริ่มมีการปรากฏหลักสำคัญ เช่น แนวความคิดของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ปรากฏในกฎหมายของราชอาณาจักรปรัสเซีย Kingdom of Prussia ซึ่งเป็นหนึ่งในแคว้นชาวเยอรมันดำรงอยู่ระหว่างปี ค.ศ. 1701 ถึง ค.ศ. 1918 ซึ่งตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 17 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วยรัฐอิสระหลายรัฐ โดยมีรัฐสำคัญ ๆ ได้แก่ ออสเตรีย ปรัสเซีย และบาวาเรีย โดยปรัสเซียเป็นผู้นำการรวมชาติเยอรมันในปี ค.ศ. 1871 และกลายเป็นแคว้นเอกของจักรวรรดิเยอรมัน โดยกฎหมายที่ใช้ในราชอาณาจักรปรัสเซียในช่วงเวลานั้น คือ The Prussian Code of Common Law (Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten)<sup>10</sup> ซึ่งประกอบไปด้วยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง

ต่อมา ช่วงตอนต้นศตวรรษที่ 19 กฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นวิธีบัญญัติ ยังไม่มีการบัญญัติไว้เป็นแนวทางอย่างชัดเจน แต่มีการกำหนดไว้ในลักษณะแนวปฏิบัติ ที่มีเพียงข้อคตินิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และต่อมาเริ่มมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ลักษณะของการพิจารณาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในช่วงนั้นจึงเน้นหลักสำคัญอยู่ที่การอุทธรณ์นิติกรรม จนกระทั่งในปี ค.ศ.1925 สาธารณรัฐออสเตรีย ได้มีการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนออกนิติกรรมทางปกครองครั้งแรก ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทั่วไปในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Oestereichisches Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) โดยปรากฏหลักความเป็นกลาง หลักการรับฟังคู่กรณี หลักการให้เหตุผล ก่อนการออกคำสั่งของการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง<sup>11</sup> ถือเป็นจุดเริ่มต้นแนวคิดที่แยกกระบวนการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ออกจากการพิจารณาในชั้นศาลปกครอง เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาแนวทางกฎหมายการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น

<sup>10</sup> Mahendra P. Sing, *German Administrative Law in Common Law Perspective* (2nd edn, Springer 2001) 21-22.

<sup>11</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์, *พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2537) 72-73.

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลักการรับฟังคู่กรณีได้รับอิทธิพลจากความคิดของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการฟื้นฟูเยอรมันตะวันตก หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลักการดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (basic law) หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 ตามมาตรา 103 ที่วางหลักในเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานในศาลของประชาชน (basic rights in the courts) ซึ่งขณะนั้นหลักการรับฟัง (right to be heard) เป็นเพียงสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลเท่านั้น

ทำให้ต่อมา รากฐานแนวความคิดการรับฟังคู่กรณีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นได้รับอิทธิพลมาจากหลักการสำคัญตามรัฐธรรมนูญ เช่น หลักความยุติธรรม หลักนิติรัฐ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหลักการเหล่านี้ ก่อตัวจากประวัติศาสตร์ต่าง ๆ ทางการเมืองการปกครองรวมถึงผลของการปกครองในยุคนาซี ทำให้กฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญกับหลักการที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเป็นอย่างมาก โดยปรากฏหลักการต่าง ๆ ดังนี้

หลักความยุติธรรมแทรกอยู่ในทุก ๆ ส่วนของกฎหมาย และเป็นเป้าหมายสูงสุดของกฎหมายทั้งหลาย ที่ถ่ายทอดลงผ่านหลักกฎหมายทั่วไป หลักกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ทั้งมีเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หลักความยุติธรรม ถือเป็นหน้าที่หนึ่งของรัฐที่มีแนวคิดว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน การรับฟังคู่กรณีจึงเป็นขั้นตอนสำคัญ เพื่อนำมาซึ่งข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ก่อนออกคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมใด ๆ

หลักนิติรัฐ หมายถึงการที่รัฐนั้น จำกัดตนเองให้อยู่ภายใต้กฎหมาย รัฐหรือฝ่ายปกครอง จึงไม่สามารถกระทำการอันใดตามอำเภอใจได้หากปราศจากกฎหมาย และรัฐนั้นต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระทำตามอำเภอใจในที่นี้หมายความว่า การกระทำที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและขัดแย้งกับหลักการต่าง ๆ อย่างสิ้นเชิง O.Mayer นักกฎหมายเยอรมันในยุคแรก กล่าวว่า ภายใต้หลักนิติรัฐนั้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีรูปแบบทำนองเดียวกับรูปแบบในชั้นศาล รวมถึงต้องมีหลักประกันในสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน ซึ่งรวมถึงหลักการไม่มีส่วนได้เสีย และหลักการรับฟังคู่กรณี<sup>12</sup>

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เป็นหลักการสำคัญของการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ไม่ว่าจะดำเนินการใด ๆ หากการกระทำของฝ่ายปกครองกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาล อาจกล่าวได้ว่า การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยฝ่ายปกครองนั้น เป็นการประกันสิทธิในเชิงป้องกันเพื่อให้การกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีบัญญัติเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับ

<sup>12</sup> เพิ่มอ้าง. 95.

วิธีพิจารณาตามมาตรา 101-104 และมาตรา 19 วรรคสี่ โดยหลักการดังกล่าวส่งผลถ่ายทอดลงมาในกฎหมายลำดับรองให้ต้องสอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ในการทำให้กฎหมายสารบัญญัติดังกล่าวเป็นรูปธรรมขึ้นมา

หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งของหลักการพื้นฐานเรื่องสิทธิเสรีภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่อาจถูกละเมิดได้ รัฐมีหน้าที่เคารพและปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นำมาซึ่งแนวความคิดของการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่า ผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในสถานะเป็นบุคคลที่มีศักดิ์ศรีในการพิจารณา สถานะของบุคคลในการได้รับการพิจารณาจากฝ่ายปกครองต้องมีใช้ในฐานะกรรมหรือวัตถุแห่งการกระทำ แต่ต้องมีสถานะเป็นบุคคลที่มีศักดิ์ศรี และเป็นผู้ร่วมการควบคุมความเป็นไปของการพิจารณาที่มีอาจถูกละเมิดได้<sup>13</sup>

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 20 (3)<sup>14</sup> ที่กำหนดให้มีหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีผลให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนทั้งตามกฎหมายสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามหลักความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ และในการทำนิติกรรมทางปกครองจะต้องรับฟังคู่กรณีผู้ถูกระทบสิทธิหน้าที่จากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง และต้องมีการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ<sup>15</sup>

กล่าวได้ว่าระบบกฎหมายเยอรมันนั้น มีการคุ้มครองจากรัฐสองรูปแบบ 1) การคุ้มครองสิทธิในเชิงป้องกัน (praeventiver Rechtsschutz) คือการใช้ดุลพินิจปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมาย และขั้นตอนก่อนการออกนิติกรรมทางปกครอง สหพันธ์รัฐกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ได้แก่ หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ (Unbefangenheitsgrundsatz) หลักการพิสูจน์ความจริง (Untersuchungsgrundsatz) หลักการรับฟัง (Anhoerung) หลักการขอตรวจดูเอกสาร (Akteninsicht) หลักการให้เหตุผล (Begründungszwang) 2) การคุ้มครองสิทธิประชาชนเชิงแก้ไข หมายถึง การทบทวนการออกนิติกรรมทางปกครองโดยการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง<sup>16</sup>

<sup>13</sup> เพิ่มอ้างอิง. 77-78.

<sup>14</sup> Werner F. Ebke and Matthew W. Finkin, *Introduction to GERMAN LAW* (Kluwe Law International 1996) 82-83.

<sup>15</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงศ์ (เชิงอรรถ 11) 99-100.

<sup>16</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงศ์ (เชิงอรรถ 11) 58-60.

### 3.1.3 แนวทางการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง นั้นบัญญัติอยู่ในรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz- VwVfG) ซึ่งบัญญัติในส่วนของกระบวนการขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง<sup>17</sup>

การดำเนินกระบวนการทางปกครองแบ่งออกเป็นรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งมีทั้งการดำเนินการด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษร วิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองที่ไม่มีรูปแบบเป็นพิธีการ เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองที่เป็นเรื่องทั่วไป บัญญัติอยู่ในมาตรา 10 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ซึ่งการพิจารณาทางปกครองที่ไม่เป็นทางการนั้น เน้นความเรียบง่าย รวดเร็ว ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการพิจารณาทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หลักการเร่งรัดในการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นยังคงต้องทำตามขั้นตอนการรับฟังคู่กรณี เจ้าหน้าที่ไม่สามารถอ้างเหตุการณำเนินกระบวนการพิจารณาที่เร่งรัด ปฏิเสธสิทธิการรับฟังของคู่กรณี และหากคู่กรณีที่ได้รับความสะดวกเสียจากฝ่ายปกครองที่ดำเนินการล่าช้า ก็สามารถดำเนินการฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้เช่นกัน หลักการดำเนินการแบบไม่เป็นทางการนั้น จึงอยู่บนหลักนิติรัฐและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน<sup>18</sup> สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Recht auf Gehör) บัญญัติไว้ตามมาตรา 28 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หน่วยงานทางปกครองต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีที่ถูกกระทบสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงต่อหน่วยงาน และตามมาตรา 28 นี้ มิใช่คำสั่งทางปกครองทุกคำสั่งที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการรับฟัง หากแต่หน่วยงานทางปกครองต้องรับฟังเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีเท่านั้น เช่น คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้คู่กรณีกระทำการ ละเว้นกระทำการ หรือยอมให้กระทำการ หรือคำสั่งทางปกครองที่ตัดสิทธิหรือจำกัดสิทธิของคู่กรณี รวมถึงคำสั่งที่ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ คำสั่งทางปกครองที่เปลี่ยนแปลงสิทธิของคู่กรณีทำให้อยู่ในสถานะที่แย่ลง เป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องดำเนินการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งเช่นกัน ซึ่งไม่ต้องคำนึงว่าหน่วยงานทางปกครองต้องกระทำโดยมีดุลพินิจหรือไม่ก็ตาม ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่คู่กรณี ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิที่ต้องดำเนินการรับฟังคู่กรณีแต่อย่างใด ซึ่งการให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้รับการรับฟังนั้น เป็นการแสดงความเห็นที่มีต่อข้อเท็จจริงที่มีผลสำคัญต่อการตัดสินใจของหน่วยงานเท่านั้น หากฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสแล้วแต่คู่กรณีเพิกเฉย ถือว่าฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการพิจารณาต่อไปได้โดยไม่มีผลต่อความชอบของคำสั่งทางปกครอง สำหรับวิธีการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้นต้องมีการแจ้งให้คู่กรณีทราบอย่างชัดเจน รวมถึงแจ้งระยะเวลา สถานที่ สำหรับการรับฟังข้อเท็จจริงและจะดำเนินการรับฟังด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรก็ได้<sup>19</sup> สิทธิในการรับฟังคู่กรณีเกี่ยวข้องกับหน้าที่อื่น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ปรากฏในมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมี ดังนี้

<sup>17</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2549) 15.

<sup>18</sup> เพิ่มอ้าง. 42-43.

<sup>19</sup> เพิ่มอ้าง. 109-113.

มาตรา 24 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดเรื่องการค้นหาความจริงโดยการไต่สวน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หน่วยงานที่จะต้องดำเนินการรับฟังคู่กรณี ซึ่งมาตรา 26 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติเดียวกันกำหนดให้คู่กรณีเข้ามาร่วมในการค้นหาข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณา ด้วย มาตรา 25 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบเท่าที่จำเป็น เพื่อให้คู่กรณีสามารถเข้าใจการใช้สิทธิ และปฏิบัติตามหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้อง และที่สำคัญสิทธิในการขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 29 สิทธิในการรับฟังคู่กรณีไม่อาจสมบูรณ์ได้ หากไม่มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ขอตรวจดูเอกสารเพื่อนำมาโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐาน ซึ่งตามมาตรา 29 ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาที่จำเป็นต่อการโต้แย้งของคู่กรณี ซึ่งเอกสารดังกล่าวรวมถึงเอกสารของฝ่ายตรงข้าม และเอกสารเกี่ยวกับพยานหลักฐาน พยานผู้เชี่ยวชาญ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา โดยคู่กรณีสามารถขอสำเนาเอกสารได้<sup>20</sup>

สำหรับการดำเนินการพิจารณารูปแบบที่เป็นทางการนั้น มีความต่างจากพิจารณาในรูปแบบที่ไม่เป็นพิธีการ เนื่องจากเป็นการพิจารณาทางปกครองเฉพาะกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนซึ่งมีความแตกต่างทางกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง โดยถูกบัญญัติไว้ตามมาตรา 63 ถึงมาตรา 71 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ การดำเนินการพิจารณาต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณี พยานผู้เชี่ยวชาญ<sup>21</sup> การแถลงด้วยวาจาในกระบวนการพิจารณาในรูปแบบปิด มาตรา 68 ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจะต้องอภิปรายแลกเปลี่ยนกับคู่กรณีในเนื้อหาของเรื่องตามมาตรา 68 วรรคสอง ในประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนในคำขอทางเนื้อหา ต้องมีการแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้อง และหน่วยงานต้องรับฟังคู่กรณีเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนดำเนินการตัดสินใจตามมาตรา 66 วรรคหนึ่ง โดยไม่มีข้อจำกัดในการรับฟังซึ่งแตกต่างจากการรับฟังคู่กรณีรูปแบบที่ไม่เป็นทางการตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ซึ่งถูกจำกัดข้อยกเว้นไว้ตามมาตรา 28 วรรคสอง นอกจากนี้การรับฟังคู่กรณีในรูปแบบที่เป็นทางการนี้คู่กรณีมีสิทธิอยู่ร่วมในการสืบพยาน และพยานผู้เชี่ยวชาญ การตรวจสอบพยานวัตถุ และสิทธิในการตั้งคำถามที่จะช่วยให้ทราบข้อเท็จจริงในกระบวนการ ตามมาตรา 66 วรรคสอง<sup>22</sup>

ตามมาตรา 67 แห่งรัฐบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ หน่วยงานทางปกครองสามารถตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ หลังการรับฟังด้วยวาจาและสามารถเรียกให้คู่กรณีทราบโดยการแจ้งล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร หากคู่กรณีไม่มาปรากฏตัวการอภิปรายสามารถดำเนินการต่อไปได้ และกรณีที่มีคู่กรณีมากกว่า 50 คนสามารถกระทำโดยการประกาศทางสาธารณะ โดยแจ้งวันพิจารณาการรับฟังล่วงหน้าอย่างน้อยสองสัปดาห์ แต่หน่วยงานทางปกครองจะไม่ดำเนินการรับฟังด้วยวาจาได้ หากคำขอถูกปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ตามข้อตกลง

<sup>20</sup> Werner F. Ebke and Matthew W. Finkin (เชิงอรรถ 14) 77-78.

<sup>21</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (เชิงอรรถ 17) 47-48.

<sup>22</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (เชิงอรรถ 17) 142-143.

ระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยหน่วยงานทางปกครองได้แจ้งว่าไม่มีการรับฟังด้วยวาจาและไม่มีผู้คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือผู้เข้าร่วมทั้งหมดตกลงที่จะสละสิทธิการรับฟัง หรือมีการตัดสินใจในทันทีเนื่องจากอาจทำให้เกิดความล่าช้า<sup>23</sup>

มาตรา 68 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ มีกระบวนการพิจารณาด้วยการรับฟังทางวาจา โดย (1) การรับฟังด้วยวาจาต้องไม่กระทำเปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งอาจกระทำโดยตัวแทนของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการอบรมด้านการรับฟังคู่กรณี ในชั้นเจ้าหน้าที่ โดยคู่กรณีที่อยู่ในกระบวนการรับฟังสามารถให้บุคคลอื่นเข้าร่วมได้ถ้าไม่มีผู้คัดค้าน (2) คู่กรณีสามารถอภิปรายขอคำชี้แจงในกรณีที่เห็นว่าการยื่นคำร้องที่เกี่ยวข้องมีความไม่ชัดเจนเพียงพอ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในข้อเท็จจริง (3) ผู้เข้าร่วมในการรับฟังคู่กรณีต้องปฏิบัติตามระเบียบ หากมีผู้ไม่ปฏิบัติตาม ต้องถูกออกจากกระบวนการรับฟังซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะดำเนินต่อไปโดยปราศจากบุคคลนั้น (4) ต้องจัดทำบันทึกการรับฟังด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งต้องมีรายละเอียดประกอบด้วย 1. สถานที่และวันเวลาในการรับฟัง 2. คู่กรณีเข้าร่วมในการรับฟัง ผู้ที่เกี่ยวข้อง พยานและผู้เชี่ยวชาญ 3. หัวข้อการไต่สวนและคำร้อง 4. เนื้อหาของการให้การโดยพยานและผู้เชี่ยวชาญ 5. ผลการตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องและบันทึกดังกล่าวต้องลงนามโดยคู่กรณีเข้าร่วมกระบวนการรับฟัง และบันทึกดังกล่าวจะถูกรวมไว้เป็นภาคผนวกของเอกสารที่เกี่ยวข้องในการรับฟังคู่กรณี<sup>24</sup>

การเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรสามารถกระทำในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (elektronische Form) ได้เช่นเดียวกัน ส่วนการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานด้วยวาจานั้น โดยหลักแล้วคู่กรณีไม่อาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานด้วยวาจาได้ เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดให้เป็นสิทธิของคู่กรณีไว้โดยเฉพาะเจาะจง<sup>25</sup> ในระบบกฎหมายเยอรมัน ข้อบกพร่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เป็นข้อบกพร่องที่สามารถแก้ไขได้จนถึงการพิจารณาของศาลลำดับสุดท้ายที่มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง ข้อ 3 ประกอบมาตรา 45 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งในกรณีทั่วไป ศาลลำดับสุดท้ายที่มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง ก็คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgericht) นั้นเอง

สำหรับภาคที่ว่าด้วยการพิจารณาตัดสินโครงการหรือแผนนั้น กระบวนการรับฟังคู่กรณีเป็นสาระสำคัญของการตัดสินใจดังกล่าวของฝ่ายปกครอง เนื่องจากเป็นการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลจำนวนมาก ตามมาตรา 73 วรรคเก้า แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติ

<sup>23</sup> Mahendra P.Sing (เชิงอรรถ 10) 304-305.

<sup>24</sup> Mahendra P.Sing (เชิงอรรถ 10) 305-306.

<sup>25</sup> Herrmann, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, 58. Edition, Stand: 01.01.2023, § 28 Rn. 17.

ราชการทางปกครองฯ โดยหน่วยงานที่เป็นผู้รับฟังความเห็นจะต้องแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเข้าตรวจโครงการและดำเนินการรับฟังความเห็นหรือการคัดค้านจากผู้ได้รับผลกระทบ<sup>26</sup>

#### 3.1.4 การปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีกับการพิจารณาทางปกครองโดยศาล

คดีที่เกี่ยวข้องกับการให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (Anhörung Beteiligte) ตามมาตรา 28 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

#### วัตถุประสงค์และขอบเขตของการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (Gegenstand und Umfang der Anhörung)

คำสั่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมิวนสเตอร์ (OVG Münster) ลงวันที่ 16 ธันวาคม 1977<sup>27</sup> ในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แสดงถึง “ข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญของการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่” (für die Entscheidung erheblichen Tatsachen) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญต่อการโต้แย้งพยานบุคคล พยานวัตถุ หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่ได้รับฟังมาในระหว่างการพิจารณา

#### รูปแบบในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (Form der Anhörung)

คำสั่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองไวมาร์ (OVG Weimar) ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1996<sup>28</sup> กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้เฉพาะเจาะจง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานจึงเป็นกระบวนการที่ไม่มีรูปแบบ (formfrei) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกว่าจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานด้วยวาจา (mündlich) หรือเป็นลายลักษณ์อักษร (schriftlich) ก็ได้

คำสั่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองลีเนอบวร์ก (OVG Lüneburg) ลงวันที่ 24 มกราคม 1986<sup>29</sup> การเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่ถือว่าเพียงพอและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็คือ การให้สิทธิแก่คู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร

#### ผลของการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (Folgen der Verletzung der Anhörungspflicht)

คำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (BVerwG) ลงวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1982<sup>30</sup> ในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องนำข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังมาจากคู่กรณี มาใช้ในการวินิจฉัยเพื่อออกคำสั่งทางปกครองอย่างแท้จริง หากเจ้าหน้าที่มิได้นำข้อเท็จจริงที่ได้มาใช้ในการ

<sup>26</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (เชิงอรธ 17) 144-146.

<sup>27</sup> OVG Münster, Beschluß vom 16. 12. 1977 - IV B 2122/77, NJW 1978, 1764.

<sup>28</sup> OVG Weimar, Beschluß vom 09.08.1996 - 2 EO 669/96, NVwZ-RR 1997, 287.

<sup>29</sup> OVG Lüneburg, Beschluß vom 24.01.1986 - 7 B 39/85, NVwZ 1986, 322.

<sup>30</sup> BVerwG, Urteil vom 17.08.1982 - 1 C 22/81 (Münster), NVwZ 1983, 284.



พิจารณาอย่างแท้จริง ก็ยังคงถือว่าเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แม้เจ้าหน้าที่จะได้รวบรวมข้อโต้แย้งมาจากคู่กรณีมาแล้วก็ตาม (คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเมืองคัสเซล (VGH Kassel) ลงวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1986<sup>31</sup> และคำพิพากษาศาลปกครองเมืองมินสเตอร์ (OVG Münster) ลงวันที่ 13 ตุลาคม ค.ศ. 1988<sup>32</sup> วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเมืองเค็มนิทซ์ (VG Chemnitz) ลงวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 2007<sup>33</sup> ในกรณีที่มีการกล่าวอ้างเหตุบกพร่องในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ภาระในการพิสูจน์ว่ามีได้มีการฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวจะตกเป็นของเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเมืองมันน์ไฮม์ (VGH Mannheim) องค์คณะที่ 5 ลงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2020<sup>34</sup> ผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพียงเพราะเหตุที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเกิดข้อบกพร่องจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเท่านั้น แต่ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ที่จะเป็นการกระทำที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีประการใดบ้าง (คำสั่งศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (BVerwG) ลงวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1998<sup>35</sup> วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเมืองคัสเซล (VGH Kassel) ลงวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 2011<sup>36</sup> การแก้ไขข้อบกพร่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น จะต้องกระทำด้วยการที่เจ้าหน้าที่นำข้อเท็จจริงที่ได้รับมาภายหลังนั้น มาพิจารณาเพื่อการตัดสินใจต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาอย่างแท้จริง (kritisch zu überdenken)

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายอเมริกา : กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1946

#### 3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

หลักเรื่องความรับผิดชอบละเมิด เดิมข้าราชการและลูกจ้างของรัฐบาลต้องรับผิดชอบกรณีละเมิดเป็นการส่วนตัว โดยปราศจากข้อยกเว้น ความรับผิดชอบของข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐไม่ต่างจากความรับผิดชอบ

<sup>31</sup> VGH Kassel, Beschluß vom 04.12.1986 - 4 TH 1500/86, NVwZ 1987, 510.

<sup>32</sup> OVG Münster, Urteil vom 13-10-1988 - 11 A 2734/86, NVwZ-RR 1989, 613.

<sup>33</sup> VG Chemnitz, Beschluß vom 6. 7. 2006 - 2 K 742/06, LKV 2007, 44.

<sup>34</sup> VGH Mannheim (5. Senat), Urteil vom 30.09.2020 - 5 S 969/18, BeckRS 2020, 26746.

<sup>35</sup> BVerwG, Beschluß vom 15. 10. 1998 - 4 B 94-98 (Bautzen), NVwZ 1999, 876.

<sup>36</sup> VGH Kassel, Beschl. v. 23. 9. 2011 - 6 B 1701/11, NVwZ-RR 2012, 163.

ทางละเมิดของบุคคลธรรมดา โดยประชาชนไม่อาจฟ้องรัฐบาลกลาง Federal และมลรัฐต่าง ๆ ให้รับผิดชอบทางละเมิดได้ จนกระทั่งรัฐบาลกลางได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับละเมิด The Federal Tort Claims Act 1946 โดยมีหลักให้ผู้เสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิด หรือการกระทำละเว้นของเจ้าหน้าที่รัฐสามารถที่จะฟ้องรัฐ (the United State) ได้ โดยความรับผิดของข้าราชการ ได้แก่ ข้าราชการที่ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างกฎระเบียบข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายปกครองหรืองานบริหาร แต่สำหรับข้าราชการและลูกจ้างที่กระทำตามคำสั่งของผู้บริหารจะไม่ได้รับการคุ้มครอง หากกระทำผิดต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เช่น กระทำนอกเขตอำนาจหรือปราศจากอำนาจ ซึ่งต่างจากข้าราชการที่กระทำโดยใช้ดุลพินิจจะได้รับการคุ้มครองแบบมีเงื่อนไข

สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย The Federal Tort Claims Act นั้น ครอบคลุมการกระทำละเมิดโดยเจตนา และปกติโจทก์มักฟ้องรัฐบาลสหรัฐมากกว่า เนื่องจากเห็นว่ามีโอกาสได้รับค่าสินไหมทดแทนแน่นอน ซึ่งเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่โดยอัตโนมัติ และมีการกำหนดให้มีการชดใช้โดยเฉพาะเจาะจง (exclusive remedy) ในกรณีตายหรือบาดเจ็บจากยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังจักรกล โดยมีเหตุจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ บุคคลภายนอกหรือผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวไม่ได้ ต้องฟ้องรัฐบาลสหรัฐเท่านั้น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือละเว้นการกระทำก็ตาม กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้สหรัฐรับผิดชอบตามกฎหมายละเมิดของรัฐ ดังนั้น จึงมีการนำหลักเรื่องการใช้สิทธิในการเรียกให้ผู้มีส่วนร่วมในความรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามส่วน (contribution) และการไล่เบียด (indemnity) เมื่อรัฐถูกตัดสินให้รับผิดชอบภายใต้กฎหมายนี้ รัฐจึงมีสิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ ความคุ้มครองของรัฐคุ้มครองความรับผิดข้าราชการ ซึ่งมีความเห็นว่าควรไล่เบียดจากกรณีละเมิดโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น<sup>37</sup>

### 3.2.2 พัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

หลักพื้นฐานแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ (Fundamental rights) เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของหลักการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา โดยหลักแนวคิดพื้นฐานเรื่องสิทธิเสรีภาพนั้นได้รับอิทธิพลมาจาก the Bill of Rights ในการจำกัดอำนาจรัฐ แนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องหลักการรับฟังคู่กรณีได้แก่สิทธิเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็น (freedom of speech) ซึ่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องตามขั้นตอนกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือศุภานิติกระบวนการ Due process of Law<sup>38</sup>

<sup>37</sup> พัทธมา จิตรมหิมา, 'ทิศทางการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่' (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) <<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act163.pdf>> สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2566.

<sup>38</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์ (เชิงอรธ 11) 87.

จนกระทั่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ในการแก้ไขครั้งที่ 5<sup>39</sup> (Fifth Amendment) และครั้งที่ 14<sup>40</sup> (Fourteenth Amendment) มีหลักการว่ารัฐจะเพิกถอน สิทธิพลเมือง หรือกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคล โดยปราศจากกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากรัฐต้องได้เข้าสู่กระบวนการใด ๆ การพิจารณาคดีที่เหมาะสมตามวิถีทางที่กฎหมายกำหนด นอกจากรัฐธรรมนูญและหลักการ Due Process of law ของสหรัฐอเมริกาปรากฏในการโต้สวนที่ต้องมีกระบวนการขั้นตอนที่สำคัญ ซึ่งรวมถึงการรับฟังด้วยวาจา ผู้พิพากษา Felix Frankfurter กล่าวว่า ศุภนิติกระบวนการ แตกต่างจากกฎหมายที่ตายตัว และมีใช้การกระทำทางเทคนิคที่มีเนื้อหาตายตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับเวลา สถานที่ สถานการณ์ ศุภนิติกระบวนการเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา และอารยธรรมแองโกล-อเมริกัน ที่ไม่ได้ถูกกักขังไว้เป็นสูตรใด ๆ แต่เป็นกระบวนการที่เหมาะสม ถูกถ่ายทอดผ่านทัศนคติของความยุติธรรมระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ และระหว่างปัจเจกบุคคลและรัฐบาล กระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายนี้จึงมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ เหตุผล การตัดสินใจ ซึ่งมีใช้เครื่องมือกลไกแต่เป็นกระบวนการที่ละเอียดอ่อนในการปรับตัว เพื่อจะบังคับให้คำพิพากษามีความยุติธรรมโดยความเชื่อในรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้<sup>41</sup>

ก่อนการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1946 หลักการรับฟังคู่กรณีในสหรัฐอเมริกาช่วงแรกเป็นการอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติเรื่อง Due process of law ที่ ต้องมีการรับฟังคู่กรณีและให้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเหมาะสม จึงต้องอาศัยบรรทัดฐานจากการวินิจฉัยของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ที่ทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นบรรทัดฐาน

ต่อมาในสมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดีลาโน รูสเวลท์ มีโครงการ New Deal ซึ่งเป็นโครงการนโยบายรัฐสวัสดิการให้รัฐแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ผลจากนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ กระทรวง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการต่าง ๆ และมีคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้านโดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐ และเริ่มมีการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในศาลยุติธรรมมากขึ้น ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงได้มีการร่าง

<sup>39</sup> 'Fifth Amendment' (Constitution Annotated)

<<https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-5/>> accessed 27 February 2023.

<sup>40</sup> 'Fourteenth Amendment Equal Protection and Other Rights' (Constitution Annotated)

<<https://constitution.congress.gov/browse/amendment-14/>> accessed 27 February 2023.

<sup>41</sup> Peter L. Strauss, Administrative justice in the United states (2nd edn, Academic Press 2002) 52-53.

กฎหมายเสนอสภาและประกาศใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1946 (the Federal Administrative Procedure Act 1946 หรือ A.P.A.)<sup>42</sup>

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 (the Federal Administrative Procedure Act 1946 หรือ A.P.A.) มีสถานะเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal state) กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับ กฎ และ คำสั่งทางปกครอง และการออกคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายอเมริกา ซึ่งมีสองรูปแบบ คือ แบบเป็นทางการ (Formal procedure) และแบบไม่เป็นทางการ (Informal procedure) หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองภายใต้กฎหมายนี้มีการกำหนดเรื่องหลักการรับฟังคู่กรณีไว้ และทุก ๆ กระบวนการฝ่ายปกครองจะต้องกระทำตามหลักกระบวนการอันชอบธรรมที่กฎหมายกำหนดเสมอ

ผู้พิพากษา Henry Friendly กล่าวไว้ใน Some Kind Of Hearing (1975) เกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองว่าเกี่ยวข้องกับ (1) หลักความเป็นกลาง (2) ข้อสังเกตของการกระทำที่มีเหตุผลที่ยืนยัน (3) โอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานว่าเหตุใดจึงไม่ควรมีการกระทำดังกล่าว (4) สิทธิที่จะนำเสนอพยานหลักฐานและเรียกพยาน (5) สิทธิที่จะทราบพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ (6) สิทธิที่จะซักถามพยาน (7) การตัดสินใจต้องอยู่บนพื้นฐานพยานหลักฐานที่ปรากฏ (8) โอกาสในการให้นำทนายหรือที่ปรึกษาเข้าร่วม (9) ศาลผู้จัดฟังการรับฟังต้องจัดทำเป็นบันทึกการรับฟังพยานหลักฐานที่ปรากฏ (10) ศาลต้องจัดทำข้อค้นพบเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เหตุผลในการตัดสินใจเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>43</sup>

### 3.2.3 แนวทางการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1946 (the Federal Administrative Procedure Act 1946) หรือ A.P.A. เกี่ยวข้องกับ กฎ และ คำสั่งทางปกครอง สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายอเมริกาเรียกว่าการวินิจฉัยชี้ขาด (Adjudication)<sup>44</sup> โดยหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองภายใต้กฎหมายนี้มีสองรูปแบบ ดังนี้

1) การวินิจฉัยชี้ขาดแบบไม่เป็นทางการ (Informal Adjudication) หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตามมาตรา 555 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครองและหลักกระบวนการอันชอบธรรม (Due process Clause) โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการมาตรา 555 ประกอบด้วย การที่คู่กรณีสามารถให้ทนายหรือบุคคลที่รับมอบอำนาจสามารถแสดงตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง<sup>45</sup> หน่วยงานทางปกครองจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบหรือดำเนินการร้องขออื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และมีสิทธิขอขอสำเนาข้อมูล

<sup>42</sup> วันชัย โฆษิตมาศ, 'หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง: ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และไทย' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549) 20-21.

<sup>43</sup> Peter L. Strauss (เชิงอรรถ 41) 64.

<sup>44</sup> 5 U.S.C. Sec. 551 (5) "adjudication" means agency process for the formulation of an order;

<sup>45</sup> 5 U.S.C. Sec. 555 (b)

พยานหลักฐานที่ตนเสนอต่อหน่วยงานทางปกครอง<sup>46</sup> หน่วยงานทางปกครองต้องทำคำชี้แจงเหตุผลในการปฏิเสธคำขอหรือคำร้องที่เป็นลายลักษณ์อักษร<sup>47</sup> ในทางปฏิบัติการวินิจฉัยชี้ขาดแบบไม่เป็นทางการของหน่วยงานทางปกครองมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกัน แต่มักเป็นไปในลักษณะมีหนังสือแจ้งเรื่องที่พิจารณา และคู่กรณีสามารถชี้แจงด้วยหนังสือหรือวาจา และหน่วยงานจะแจ้งเหตุผลเรื่องที่วินิจฉัย<sup>48</sup> บางหน่วยงานอาจดำเนินการไต่สวนด้วยผู้วินิจฉัยเรื่องทางปกครอง (Administrative Law judge) เป็นการเฉพาะ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในปี ค.ศ.1978 ให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งผู้วินิจฉัยเรื่องทางปกครอง (Administrative Law Judge)<sup>49</sup> ซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนมิใช่ข้าราชการตุลาการที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการป้องกันระบบคุณธรรม เพื่อเข้ามาดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งในบางกรณีหน่วยงานทางปกครองก็ไม่อาจไต่สวนรับฟังพยานหลักฐานโดยวาจาจากคู่กรณีเอง แต่ต้องส่งเรื่องให้ผู้วินิจฉัยเรื่องทางปกครอง (Administrative Law Judge) วินิจฉัยและมีคำวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อน บางหน่วยงานอาจไต่สวนด้วยเอกสารหรือการจัดประชุม เป็นต้น

หากกฎหมายเฉพาะไม่กำหนดให้วินิจฉัยชี้ขาดอย่างเป็นทางการ หน่วยงานทางปกครองสามารถวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทก็ได้ โดยมีดุลพินิจที่จะเลือกวิธีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยยึดหลักการวิธีการนั้นต้องเป็นกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due Process of law) ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ มีหลักการที่ประกันความเป็นธรรมคือต้องมีการกำหนดวิธีการขั้นต่ำที่หน่วยงานทางปกครองดำเนินการ Due Process Clause และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครองกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองให้ความคุ้มครองในเชิงกระบวนการ (procedural safeguards) โดยกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองต้องกำหนดวิธีการวินิจฉัยชี้ขาดไว้โดยเฉพาะ และกฎของหน่วยงานทางปกครองกำหนดวิธีการซึ่งคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี<sup>50</sup> และการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองอย่างไม่เป็นทางการ อาจนำขั้นตอนวิธีการออกคำสั่งทางปกครองแบบเป็นทางการมาบังคับใช้ได้เพื่อให้มีมาตรฐานความเป็นธรรมที่สูงขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะให้มีการให้โอกาสแสดงข้อมูลและข้อโต้แย้งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือ บางหน่วยงานอาจนำการวินิจฉัยชี้ขาดแบบเป็นทางการทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดมาใช้ หรือใช้การไต่สวนด้วยเอกสาร (Paper Hearings) และการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (brief and informal meetings) ด้วยก็ได้<sup>51</sup>

2) การวินิจฉัยชี้ขาดแบบเป็นทางการ (Formal Adjudication) ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา บัญญัติเป็นไปตามมาตรา 554-558 โดยหลักการรับฟังคู่กรณีถูกบัญญัติ

<sup>46</sup> 5 U.S.C. Sec. 555 (c).

<sup>47</sup> 5 U.S.C. Sec. 555 (e).

<sup>48</sup> Richard J. Pierce, *Administrative law* (Aspen law & Business 2011) 27.

<sup>49</sup> 5 U.S.C. § 556 (b)(3).

<sup>50</sup> Richard J. Pierce, Jr. (เชิงอรรถ 48) 26.

<sup>51</sup> Richard J. Pierce, Jr. (เชิงอรรถ 48) 26.

ไว้ในมาตรา 554<sup>52</sup> ในกรณีบทบัญญัติของรัฐบัญญัติที่กำหนดเป็นการเฉพาะให้หน่วยงานทางปกครองวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้มีการบันทึกหลังจากจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานทางปกครองกระทำการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในมาตรานี้ และมาตรา 554 (b)<sup>53</sup> กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับฟังคู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดขั้นตอน เช่น หน่วยงานทางปกครองแจ้งถึงการไต่สวน โดยกำหนดเวลาสถานที่และลักษณะของการไต่สวน อำนาจตามกฎหมายและเขตอำนาจในการไต่สวน รวมถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่อ้างอิง การตัดสินใจในการดำเนินการออกกฎ หรือคำสั่ง ต้องมีการบันทึกส่วนสำคัญเป็นพยานหลักฐาน อนุญาตให้บุคคลโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้ โดยสามารถแสดงความคิดเห็นภายในเวลาที่เหมาะสมและเปิดโอกาสให้สามารถแสดงข้อมูลที่มีความขัดแย้ง หรือเป็นการตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองเพื่อการเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน และเก็บบันทึกการรับฟังคู่กรณีไว้เป็นการบันทึกเฉพาะหรือเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินใจ มีบันทึกการรับฟังคู่กรณีต้องมีการระบุข้อพิจารณาและบทสรุป รวมถึงจัดให้มีการอุทธรณ์ และอนุญาตให้มีการทบทวนการกระทำของหน่วยงานทางปกครองโดยศาล<sup>54</sup>

ส่วนบทบัญญัติมาตรา 556-557 เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการรับฟังพยานหลักฐานในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นไปอย่างเคร่งครัด ทั้งการเสนอพยานหลักฐาน สิทธิแสดงพยานหลักฐาน เอกสารหรือพยานหลักฐานด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือ<sup>55</sup> การไต่สวนด้วยวาจาโดยหน่วยงานทางปกครอง การมีสิทธินำพยานหลักฐานเข้ามาในการพิจารณา และหลักการรับฟังคู่กรณีนี้ เปรียบได้กับการไต่สวนในฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครอง โดยสภาองค์กรสได้แก้ไขบทบัญญัติกฎหมาย การให้โอกาสคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นหรือพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง ข้อเสนอในการตกลง หรือข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ โดยพิจารณาตามระยะเวลาและประโยชน์สาธารณะ<sup>56</sup> และคู่กรณีมีสิทธิแสดงพยานหลักฐานด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือ หากในกรณีที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นเงินหรือสิทธิประโยชน์หรือพิจารณาค่าขอใบอนุญาต หน่วยงานทางปกครองอาจสั่งให้ยื่นพยานหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งหมดหรือบางส่วน หากไม่ทำให้คู่กรณีเสียเปรียบ<sup>57</sup>

### 3.2.4 การปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีกับการพิจารณาทางปกครองโดยศาล

<sup>52</sup> 5 U.S.C. Sec. 554 adjudication (a)

This section applies, according to the provisions thereof, in every case of adjudication required by statute to be determined on the record after opportunity for an agency hearing, except to the extent that there is involved-

<sup>53</sup> 5 U.S.C. § 554(b).

<sup>54</sup> Kenneth F. Warren, *Administrative LAW in the Political system* (5th edn, Westview Press 2011) 258.

<sup>55</sup> 5 U.S.C. § 556(d).

<sup>56</sup> 5 U.S.C. Sec. 554 (c)

<sup>57</sup> 5 U.S.C. Sec. 556 (d)

แนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา นำหลัก Due process of law มาใช้กับการรับฟัง คู่กรณี ก่อนออกคำสั่งทางปกครองทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น คดี Goldberg v. Kelly, 397 U.S. 254 (1970) วินิจฉัยว่าต้องมีการรับฟังความของคู่กรณีก่อนการยกเลิกสวัสดิการ คดี Marcello v. Bonds, 349 U.S. 302 (1955) และคดี Wong Yang Sung v. McGrath, 339 U.S. 33 (1950) วินิจฉัยแนวทางเดียวกันว่ากรณีซึ่งเป็นคนต่างด้าวย่อมมีสิทธิที่ได้รับฟังข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่ง เนรเทศ ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา (A.P.A.)<sup>58</sup>

หลักการรับฟังเป็นหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติที่มีมาแต่สมัยโรมันและถือปฏิบัติกันมาในประเทศ กลุ่ม Common Law พร้อมกับหลักกระบวนการที่ ขอบด้วยกฎหมาย Due Process Of Law ศาลสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่า หลักการดังกล่าวเรียกร้องให้มีการรับฟังคู่กรณีของผู้ถูกระทบสิทธิ ซึ่งได้เริ่มใช้ในการพิจารณาคดีอาญา ในช่วงก่อนที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (APA) มีผลใช้บังคับ โดยมีคดี ที่สำคัญคือ Morgan v. United State, 304 U.S. 1 1938 นาย Morgan เจ้าหน้าที่คลังสินค้าได้โต้แย้ง เลขาธิการกระทรวงเกษตร (secretary of agriculture) ที่ได้กำหนดให้เขาเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราสูงสุด ที่สามารถจัดเก็บได้โดยไม่ผ่านกระบวนการอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกฎหมาย The packer and stockyards act of 1921 ได้ขยายอำนาจไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดได้ แต่โดยภายหลังได้ผ่านกระบวนการรับฟังแล้ว เนื่องจากสภาคองเกรสตระหนักถึงการใช้อำนาจดุลพินิจ ในกรณีดังกล่าวจึงต้องกำหนดให้มีการรับฟังอย่างสมบูรณ์ก่อนมีการปรับค่าธรรมเนียม ซึ่งสภาคองเกรส เน้นเจตนารมณ์ว่าไม่ควรกำหนดอัตราผู้ประกอบกิจการคลังสินค้าที่ไม่ได้รับประโยชน์โดยไม่ผ่าน กระบวนการรับฟังคู่กรณี ซึ่งกรณีดังกล่าว นาย Morgan ได้อุทธรณ์คำสั่งที่ปฏิเสธการรับฟัง โดยยื่นอุทธรณ์ ต่อศาลสูงสุดของสหรัฐฯ หัวหน้าผู้พิพากษา Charles Evans Hughes กลับคำพิพากษาของศาลแขวง และยกเลิกคำสั่งดังกล่าว โดยเห็นว่าการดำเนินการทางปกครองที่บกพร่องอย่างร้ายแรง หากคงไว้ ซึ่งสิทธิเสรีภาพแล้วหน่วยงานทางปกครองต้องเคารพและรักษาทิศทางการดำเนินการรัฐสภา การขยาย ขอบเขตของฝ่ายปกครองอย่างกว้างขวางนั้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องกำหนดมาตรฐานการดำเนินการ ให้ฝ่ายปกครองอย่างเหมาะสม โดยต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ หรือเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สิน ของเอกชนต้องได้รับการคุ้มครอง ซึ่งต้องอาศัยการรับฟังคู่กรณีที่ยุติธรรมและเปิดเผย เพื่อรักษาความเชื่อมั่น ของประชาชน และการดำเนินการตามกระบวนการที่สมบูรณ์ของฝ่ายปกครอง<sup>59</sup>

คดี Tennessee Valley Authority [TVA] v. Whitman ศาลพิพากษาว่า TVA ต้องให้โอกาส ในการโต้แย้งแสดงเหตุผลของคำสั่งให้ ปฏิบัติตาม (Administrative Compliance Order) ที่ออกโดย สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) เพราะคำสั่งดังกล่าวออกโดยไม่ได้ ใ้สวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด จากคดีดังกล่าวคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล

<sup>58</sup> วันชัย ไชยจิตมาศ. (เชิงอรรถ 42) 15-16, 22-23.

<sup>59</sup> Kenneth F. Warren (เชิงอรรถ 54) 259.

หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เป็นธรรมก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ในคดี Matthews v. Eldridge ได้วางหลักการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยกล่าวว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ดำเนินการตามขั้นตอน อาจเกิดความเสียหายที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น จึงต้องจัดให้มีการไต่สวนด้วยวาจาจากก่อนมีการวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากคู่กรณีอาจแสดงการโต้แย้งเป็นลายลักษณ์อักษรได้ไม่สิ้นนัก และอาจทำให้การพิจารณาผิดพลาด<sup>60</sup>

### 3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายอังกฤษ : หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

#### 3.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

ในระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนออกจากกัน ความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐจึงอาศัยหลักกฎหมายตามหลักเกณฑ์ common law อย่างไรก็ตาม ได้มีการตรากฎหมายเพื่อที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบเหมือนบุคคลธรรมดา โดยเอกชนผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของข้าราชการสามารถฟ้องราชการส่วนกลางให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ตนได้ และเมื่อราชการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้วก็มีสิทธิไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดได้เช่นกัน ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอังกฤษอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

1) ความรับผิดชอบตาม Common Law คือ เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ให้ต้องปฏิบัติ เช่น การกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (Negligence)

2) ความรับผิดชอบตามกฎหมาย The Crown Proceeding Act 1947 คือ กรณีที่เอกชนที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่สามารถฟ้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เมื่อรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกไปแล้ว รัฐก็มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ เช่นเดียวกับลักษณะ ความรับผิดชอบของลูกจ้างกับนายจ้างซึ่งเป็นเอกชนไปกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น

ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย The Crown Proceeding Act 1947 กฎหมายฉบับนี้รัฐสภาอังกฤษได้ดำเนินการตามแบบอย่างของประเทศในเครือจักรภพ เช่น แคนาดา และออสเตรเลีย ซึ่งยอมให้เอกชนฟ้องร้องรัฐได้ในคดีแพ่งเช่นเดียวกับเอกชนธรรมดา ตามกฎหมายนี้โจทก์ไม่สามารถฟ้องกษัตริย์หรือรัฐมนตรีว่าการเป็นจำเลย แต่ต้องฟ้องกระทรวงหรือหน่วยงานราชการที่ได้รับ การกำหนดไว้แล้ว ถ้ามีกรณีที่ต้องวินิจฉัยว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด หรือมีปัญหาขัดข้องให้

<sup>60</sup> กิติวรรณ ขันดีไตรรัตน์, 'หลักเกณฑ์และวิธีการวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อออกคำสั่งตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง สหรัฐอเมริกา (Administrative Procedure Act:APA) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย' (สำนักงานศาลปกครอง.2564) 7-8.



ฟ้องอัยการสูงสุด<sup>61</sup> เนื่องจากกฎหมายปกครองช่วงพัฒนาการตอนแรกยังขาดมโนทัศน์เรื่องของรัฐ จึงใช้คำว่า Crown หรือราชการส่วนกลางแทนซึ่งในที่นี้ ราชการส่วนกลางในกฎหมายของสหราชอาณาจักรมีคำว่า The King หมายถึงกษัตริย์ และ The Crown หมายถึงราชการส่วนกลาง<sup>62</sup> พระราชบัญญัตินี้วางหลักการพื้นฐานที่ยอมรับว่าราชการส่วนกลางได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดในผลแห่งการละเมิดแทนข้าราชการ แต่กำหนดกรณีที่ต้องรับผิดไว้ ได้แก่ กรณีที่ราชการส่วนกลางต้องเข้ามารับผิดในผลละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามหลัก Vicarious liability และกรณีที่ราชการส่วนกลางต้องเข้ามารับผิดโดยตรงตามหลัก Direct liability

1) ความรับผิดของราชการส่วนกลางสำหรับการกระทำของผู้รับใช้ช่วยเหลือ (Vicarious Liability) หรือการรับผิดร่วม กล่าวคือ พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดให้ราชการส่วนกลางต้องรับผิดเป็นการทั่วไป แต่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย ในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของข้าราชการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในราชการ ตามมาตรา 2 (1) (a) และภายใต้พระราชบัญญัตินี้รัฐจะต้องรับผิดในกรณีละเมิดเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาในกรณี (a) ในกรณีที่การละเมิดนั้นได้กระทำโดยของลูกจ้างหรือตัวแทนที่รับใช้ช่วยงาน (servant) นำมาใช้เป็นหลักพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองอื่นของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ด้วย (b) ในกรณีลูกจ้างหรือตัวแทนของบุคคลได้กระทำละเมิด ซึ่งบุคคลนั้นจะต้องรับผิดเพราะเหตุที่เป็นนายจ้างหรือตัวการ (c) ในกรณีที่มีการกระทำผิดหน้าที่ตามหลัก Common law เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ การครอบครอง ควบคุมทรัพย์สิน<sup>63</sup>

ตามหลักกฎหมาย common law จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าข้าราชการ หรือตัวแทนผู้นั้น มีความสัมพันธ์เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์จ้างแรงงาน ที่ถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างลูกจ้างหรือไม่ และต้องพิจารณาว่านายจ้างมีอำนาจการสั่งการตามสัญญาอย่างน้อยเพียงใด ซึ่งตามหลัก common law นายจ้างย่อมจะต้องรับผิดในผลละเมิดที่ลูกจ้างกระทำไปเฉพาะแต่ในกรณีที่ลูกจ้างได้กระทำละเมิดในขอบเขตที่นายจ้างมอบหมายเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าราชการส่วนกลางจะต้องรับผิดแทนหรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ก็ต่อเมื่อ ความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงานที่หน่วยงานทางปกครองได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกอยู่ในวิสัยดังกล่าว ในกรณีที่ไม่มีความสัมพันธ์ดังกล่าวอยู่เลย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดโดยลำพัง หน่วยงานทางปกครองไม่ต้องร่วมรับผิดด้วย ทั้งนี้ การพิจารณาขอบเขตหน้าที่ที่นายจ้างได้มอบหมาย ไม่ได้หมายถึงเฉพาะหน้าที่การงานโดยตรง

---

<sup>61</sup> ณรงค์ ชลประคอง, 'ปัญหาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2552) 22-23.  
<<http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/138057.pdf>> สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2566

<sup>62</sup> โภคิน พลกุล, 'นิติบุคคลกฎหมายมหาชน' (เอกสารประกอบการสัมมนาหลักกฎหมายปกครอง, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 23-24 กรกฎาคม 2528)

<sup>63</sup> 'Crown Proceeding Act 1947' (Legislation.gov.uk)  
<<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/44/part/I/data.pdf>> accessed 27 February 2023.

เท่านั้น แต่หมายความถึงการที่เจ้าหน้าที่กระทำไปโดยไม่ได้รับคำสั่งห้ามมิให้ลูกจ้างปฏิบัติ แต่ลูกจ้างได้กระทำไปเพื่อให้การปฏิบัติงานให้แก่นายจ้างสำเร็จลุล่วงตามที่ได้รับมอบหมายด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าราชการส่วนกลางต้องรับผิดชอบในผลละเมิดที่ผู้กระทำการแทนได้กระทำไปก็ตาม ผู้ว่าจ้างหรือราชการส่วนกลางไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากความประมาท อันเป็นเหตุบังเอิญในการทำงานนั้น<sup>64</sup>

2) ความรับผิดชอบโดยตรงของราชการส่วนกลาง (Direct Liability) คือ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยตรง แบ่งออกเป็นสองกรณี 1) ความรับผิดชอบโดยตรงกรณีละเมิดตามหน้าที่ตาม common law คือ บุคคลต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้นเมื่อครบองค์ประกอบความผิดตามองค์ประกอบของละเมิด (Tort) โดยพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งกฎหมายประสงค์คุ้มครอง เป็นความเสียหายซึ่งบุคคลที่กระทำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็น การกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการละเมิดนั้น อาจเกิดจากการกระทำโดยจงใจ รวมถึงการกระทำโดยประมาทซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งรูปแบบของความผิด (fault) รวมถึงต้องพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย 2) ความรับผิดชอบโดยตรงกรณีละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร (breach of statutory duty) มาตรา 2 (2) ตามกฎหมาย The Crown Proceeding Act กำหนดว่า หากหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ราชการต้องปฏิบัติซึ่งต้องมีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้งหรือเห็น ประจักษ์โดยปริยาย มีการละเมิดในหน้าที่ต้องบรรยายฟ้องให้ชัดเจนว่าการละเมิดหน้าที่นั้นอย่างไร หากบรรยายฟ้องไม่ชัดเจนศาลจะพิพากษายกฟ้อง สำหรับกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ การกระทำของฝ่ายปกครองจะถือเป็นละเมิดได้ก็ต่อเมื่อมีการใช้ดุลพินิจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>65</sup>

สำหรับการกระทำโดยประมาท (negligence) เป็นรูปแบบความผิดที่แยกออกจากความรับผิดชอบทางละเมิดประเภทอื่น ๆ ลักษณะสำคัญความรับผิดชอบทางละเมิดจากความประมาท คือ การก่อให้เกิดความเสียหาย (damage) การละเมิดโดยหน้าที่ (breach of duty) ที่ต้องใช้ความระมัดระวังอันเป็นหน้าที่ที่ common law ยอมรับ (duty of care) ด้วยเหตุนี้ จึงแยกองค์ประกอบความรับผิดชอบฐานประมาทออกเป็นสามประการดังกล่าว นอกจากนี้ความรับผิดชอบทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทอาจเกิดควบคู่กับความรับผิดชอบทางละเมิดที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (breach of statutory duty) ก็ได้<sup>66</sup>

ส่วนหลักเรื่องการไล่เบี่ย และสิทธิที่จะแบ่งความรับผิดชอบในกรณีที่มีผู้กระทำละเมิดร่วมกันหรือประมาทร่วมกันหลายคน (contribution) มาใช้กับราชการส่วนกลางมีการกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย เช่นเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดให้บุคคลภายนอกเสียหาย บุคคลภายนอกสามารถฟ้องราชการส่วนกลางได้และเมื่อราชการส่วนกลางชดใช้ความเสียหายแล้ว ย่อมใช้สิทธิเสมือนนายจ้างไล่เบี่ยเอาค่าปลุกจ้าง

<sup>64</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (เชิงอรรถ 6) 198-201.

<sup>65</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (เชิงอรรถ 6) 214-215, 227.

<sup>66</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (เชิงอรรถ 6) 230-233.

แต่สิทธิไล่เบียดนี้ต้องถูกหักความรับผิดชอบและความบกพร่องของนายจ้างด้วย<sup>67</sup> สิทธิไล่เบียดของราชการส่วนกลางของความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้รับใช้ช่วยงานราชการส่วนกลางนั้น เป็นรูปแบบความรับผิดชอบเพื่อผู้อื่นตามหลัก Vicarious Liability และความรับผิดชอบร่วมกัน โดยราชการส่วนกลางเข้าไปรับผิดชอบหรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้รับใช้ช่วยเหลือ (joint liability) อันเป็นความรับผิดชอบโดยอ้อม ซึ่งผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอกมักจะฟ้องราชการส่วนกลาง และเมื่อราชการส่วนกลางได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ก็อาจไปไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ผู้รับใช้ช่วยงานราชการส่วนกลางได้ ตามกฎหมาย Civil Liability Contribution Act 1987<sup>68</sup>

### 3.3.2 พัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติพัฒนามาจากกฎบัตร Magna Carta เกิดขึ้น ในปี ค.ศ.1215 ซึ่งเป็นกฎบัตรที่พระและเจ้าของที่ดินบังคับให้พระเจ้าจอห์นยอมรับและปฏิบัติตาม โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญในมาตรา 39 ให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชน ว่าหากกษัตริย์และข้าราชการบริหารของกษัตริย์ใช้อำนาจใดที่กระทบสิทธิของประชาชน การใช้อำนาจนั้นต้องชอบด้วยกฎหมายของแผ่นดิน บทบัญญัติดังกล่าวจึงได้ถูกนำมาบังคับใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้แนวความคิดของกฎหมายธรรมชาตินั้นมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งมีความคิดว่าสังคมนั้นมีกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดเป็นภาวีสัยที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาและสถานที่ และมนุษย์สามารถค้นพบกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดนั้นได้ด้วยเหตุผล<sup>69</sup> หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มีบทบาทสำคัญต่อระบบกฎหมายปกครองอังกฤษ เช่นเดียวกับหลักกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย Due Process Of Law ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา<sup>70</sup> ในปี ค.ศ. 1963 สภาสูงแห่งสหราชอาณาจักรในคดี Ridge v. Baldwin วินิจฉัยว่า หน่วยงานตำรวจของไอร์แลนด์ที่สั่งปลดหัวหน้าตำรวจ (ชาร์ลส์ ริดจ์) โดยไม่ได้ให้โอกาสรับฟังคู่กรณี สภาสูงของสหราชอาณาจักรจึงถือว่าคณะกรรมการของบอลด์วินได้ละเมิดหลักคำสอนของความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยกลับหลักการที่คณะกรรมการโดนัทมอร์ (Donoughmore Committee) สรุปไว้เมื่อสามสิบปีก่อนว่า หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติไม่สามารถนำไปใช้กับการตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้ หลักการรับฟังคู่กรณีจึงเริ่มเข้ามา มีบทบาทสำคัญทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่อาจถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง ทำให้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มีบทบาทในนโยบายทางกระบวนการยุติธรรมอย่างกว้างขวาง

หลักการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายปกครองอังกฤษอยู่บนหลักการกระบวนการที่ชอบธรรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการรับฟังคู่กรณีอย่างเป็นธรรม คู่ขนานไปกับหลักความเป็นกลาง

<sup>67</sup> ณรงค์ ชลประคอง (เชิงอรรถ 61) 29.

<sup>68</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรรถ 6) 204-215.

<sup>69</sup> ชัยยุทธนา วงศ์วานิช, 'หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในกฎหมายอังกฤษและกฎหมายไทย' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541) 7-8.

<sup>70</sup> H.W.R. Wade, *Administrative Law* (Clarendon Press 1982) 394.

ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยการรับฟังคู่กรณีนั้นมีได้จำกัดเฉพาะการรับฟังด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่รวมถึงการแจ้งสิทธิให้แก่คู่กรณีเพื่อทราบกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อดน รวมถึงสิทธิในการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานและสิทธิในการโต้แย้งต่อฝ่ายปกครอง ในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ สหราชอาณาจักรผูกพันหลักการรับฟังคู่กรณีตาม European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950<sup>71</sup> ดังนั้น จึงถือว่าหลักการของการรับฟังคู่กรณีเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เนื่องจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วย หลักความปราศจากอคติของผู้ตัดสิน โดยไม่ให้ผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้นเป็นผู้พิพากษาเสียเอง (Nemo Jux in Causa Sua หรือ No man is to be Judge in his own cause) และการพิจารณาความผิดนั้นต้องมีการให้การรับฟังคู่กรณีและให้โอกาสผู้ยื่นโต้แย้งชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นหลักการรับฟังคู่กรณีที่อยู่ในการพิจารณาพิพากษาของศาลแห่งสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวไม่ได้บังคับใช้เฉพาะการพิจารณาคดีเท่านั้น แต่นำมาใช้ในการพิจารณาของฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดในกฎหมายปกครอง โดยปรากฏในมุมมองว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักการที่ควบคุมการกระทำที่เกินอำนาจ (ultra vires) ที่มีหน้าที่แบ่งแยกการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ หรือการใช้อำนาจเกินขอบเขต<sup>72</sup>

รากฐานหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ นั้น ส่งผลต่อหลักการที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรู้ข้อเท็จจริงโดยถูกต้องสมบูรณ์ เมื่อเจ้าหน้าที่คือบุคคลที่สำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่รับทราบข้อเท็จจริงมาโดยไม่สมบูรณ์และขาดตกบกพร่องไปในประเด็นสำคัญ ซึ่งข้อเท็จจริงนั้นอาจเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ และอาจส่งผลต่อการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้ผลของคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังประเด็นข้อเท็จจริงของคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองโดยครบถ้วนเพื่อจะได้วินิจฉัยสั่งการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และต้องเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคล เนื่องจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมีความเชื่อว่าทุกคนล้วนมีเหตุผลเป็นของตน จึงควรให้โอกาสได้แสดงความคิดเห็น และความมีเหตุผลดังกล่าวยังส่งผลให้บุคคลแต่ละคนสามารถเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของตน และพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้นได้ถูกต้อง ดังนั้น การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและการรับฟังคู่กรณีย่อมทำให้เกิดการยอมรับในผลแห่งคำวินิจฉัยนั้นด้วย<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Ibid.421.

<sup>72</sup> Ibid.394.

<sup>73</sup> ชัยยุทธนา วงศ์วานิช (เชิงอรรถ 69) 8-9.

### 3.3.3 แนวทางการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองถือเป็นกระบวนการขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ (Mandatory Procedural Requirements) โดยคำพิพากษาของศาลอังกฤษได้วางแนวทางไว้โดยวินิจฉัยตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) หากเจ้าหน้าที่ไม่กระทำตามหลักการดังกล่าว ย่อมทำให้การวินิจฉัยสั่งการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>74</sup> ศาลยุติธรรมของสหราชอาณาจักรได้พิพากษาในคดี The King v. The Chancellor, Ec., of Cambridge (1723) วินิจฉัยว่า คำสั่งเพิกถอนปริญญาบัตรโดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เป็นคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ท่านผู้พิพากษา Fortescue ได้กล่าวถึงหลักการรับฟังคู่กรณีในฐานะที่เป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติว่า “ทั้งกฎหมายของพระเจ้าและกฎหมายของมนุษย์ต่างก็ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในอันที่จะแก้ข้อกล่าวหา ถ้าหากว่าเขามิขอแก้ตัวอย่างใด ๆ ซึ่งข้าพเจ้าจำได้ว่า เคยมีการตั้งข้อสังเกตว่า แม้แต่พระเจ้าเป็นเจ้า ก็ยังไม่ทรงลงโทษ Adam ก่อนที่จะเรียกเขามาแก้ข้อกล่าวหา โดยพระเจ้าตรัสถาม Adam ว่า เจ้าอยู่ที่ไหน เจ้ากินผลไม้ที่ข้าสั่งห้ามมิให้กินหรือไม่ และทรงตรัสถาม Eve เช่นนี้เหมือนกัน”<sup>75</sup> ทำให้ต่อมาหลักการรับฟังคู่กรณีไม่จำกัดเฉพาะการพิจารณาของศาลเท่านั้น แต่แพร่หลายในกระบวนการพิจารณาขององค์กร สมาคม คณะกรรมการ คณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยลงโทษที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องไปถึงการกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน Lord Denning ได้พิพากษาในคดี Abbott V. Sullivan (1952) กรณีคณะกรรมการสหภาพทางการค้าไว้ว่า องค์กรเหล่านี้ใช้อำนาจในการผูกขาดขอบเขตการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจการของบุคคล และมีการใช้อำนาจในทางลิดรอนสิทธิของบุคคล องค์กรดังกล่าวต้องถือกฎเกณฑ์อันเป็นองค์ประกอบสำคัญ โดยต้องไม่ประณาม ตำหนิ หรือกล่าวหาบุคคลใด โดยมีให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสรับฟังหรือชี้แจงแสดงเหตุผลเพื่อป้องกันตนเอง และข้อสัญญาหรือแนวปฏิบัติใด ๆ ที่ขัดต่อหลักการดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้ และต้องตกเป็นโมฆะ เช่นเดียวกับความเห็นของผู้พิพากษา Erle CJ กล่าวให้ความเห็น ในกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการต่าง ๆ ว่า “ต้องมีหนังสือบอกกล่าวคู่กรณีผู้ถูกระทบสิทธิ และให้โอกาสโต้แย้งชี้แจงแสดงเหตุผลและได้รับการรับฟัง”

การปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีนั้นพัฒนามาสู่การพิจารณาฝ่ายปกครอง โดยมีการรับฟังคู่กรณีในลักษณะการไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) เป็นกระบวนการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ซึ่งต้องกระทำโดยองค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระ มีหน้าที่ในการรับฟังตามหลักการรับฟังคู่กรณี และต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยด้วย ในปี ค.ศ. 1845 มีการตรา General Inclosure Act โดยมีสาระสำคัญในการทำคำสั่ง Provisional Order ว่า ผู้มีอำนาจนั้นต้องทำการไต่สวนพิจารณาข้อโต้แย้งต่าง ๆ และคำสั่งนั้น

<sup>74</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 85-86.

<sup>75</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 85-86.

ต้องได้รับการรับรองโดย Act of Parliament และในปี ค.ศ.1958 มีการตั้งคณะกรรมการ Committee On Tribunals and Inquiries (Frank Committee) ทำหน้าที่ในการไต่สวนเกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาในทางปกครองซึ่งยึดหลักเปิดเผย ยุติธรรม และปราศจากความลำเอียง และในปี ค.ศ.1958 มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Tribunals) ทำหน้าที่กึ่งตุลาการคล้ายศาลปกครองทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทและทำการไต่สวน ซึ่งในสหราชอาณาจักรถือว่าการไต่สวนคือวิธีการที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกฝ่าย ควบคุมฝ่ายปกครอง และคุ้มครองสิทธิของประชาชนในขณะเดียวกัน หากพิจารณาขอบเขตของกฎหมายที่ใช้กระบวนการไต่สวนแล้ว พบว่ากระบวนการไต่สวนนำมาใช้ในกรณีที่ใช้ใช้อำนาจทางปกครองที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การไต่สวนในกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของทางราชการ คำสั่งที่จำกัดอำนาจในการใช้ทรัพย์สิน ข้อเสนอที่ต้องการความยินยอม คำสั่งของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคล<sup>76</sup>

ส่วนข้อยกเว้นหลักการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายปกครองอังกฤษ ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ต้องแจ้งให้ทราบรายละเอียด อย่างเช่น การวินิจฉัยของศาล หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับมอบอำนาจให้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับอำนาจดุลพินิจอย่างกว้างนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการปฏิเสธหลักการรับฟังคู่กรณี หรือกรณีที่กฎหมายมีการระบุรายละเอียดชัดเจนแก่ผู้เสียหายแล้ว การรับฟังคู่กรณีอาจเกิดสิทธิในการรับฟังเฉพาะบางจุดประสงค์เท่านั้น หลักการรับฟังคู่กรณีอาจถูกยกเว้นในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลบางอย่างอาจเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงกรณีที่มีความจำเป็นต้องป้องกันหรือแก้ไขเพื่อความมั่นคงของส่วนรวม และกรณีที่ไม่สามารถแจ้งล่วงหน้าได้<sup>77</sup>

### 3.3.4 การปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีกับการพิจารณาทางปกครองโดยศาล

ศาลอังกฤษได้วินิจฉัยเกี่ยวกับนำหลักการรับฟังคู่กรณีในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

1) คดี Wood v. Woad (1874) คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกของสมาคมประกันภัยทางทะเลแห่งหนึ่ง (Goole Marine Insurance Society) ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการรับประกันวินาศภัยเกี่ยวกับเรือให้กับผู้เป็นสมาชิก โดยสมาคมมีกฎข้อหนึ่งว่าถ้าคณะกรรมการเห็นว่าสมาชิกมีความประพฤติอันเป็นที่น่าสงสัย หรือมีเหตุผลอื่นใดที่ทำให้เชื่อว่าสมาชิกดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกอีกต่อไป คณะกรรมการมีอำนาจเต็มในการพิจารณาขับสมาชิกนั้นออกจากสมาคมฯ โดยให้เลขานุการแจ้งข้อความเป็นหนังสือถึงสมาชิกโดยมีรายละเอียดกล่าวถึงคำตัดสินของคณะกรรมการในการขับสมาชิกออกจากสมาคมฯ ทันทีสมาชิกได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว จะมีผลเป็นการสิ้นสุดสมาชิกภาพ และสมาชิกไม่มีสิทธิเรียกร้องเพื่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการแจ้งแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ประกันเรือชื่อโพรเกรส (Progress) ไว้กับสมาคมโดยดำเนินการตามขั้นตอนการประกันภัยครบถ้วนทุกประการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่ได้รับชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเรือดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติเป็นที่น่าสงสัย

<sup>76</sup> ชัยยุทธนา วงศ์วานิช (เชิงอรรถ 69) 17-27.

<sup>77</sup> ชัยยุทธนา วงศ์วานิช (เชิงอรรถ 69) 28-32.

หรือนำเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีความไม่เหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกของสมาคมฯ และดำเนินการขับผู้ฟ้องคดีออกจากสมาคมฯ โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้า ถึงการตรวจสอบและการตัดสิน อีกทั้งไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อสงสัยอันนำมาสู่การกล่าวหาดังกล่าว ภายหลังจากแจ้งคำสั่งดังกล่าวเพียงไม่กี่วัน เรือผู้ฟ้องคดีประสบภัยทางทะเล ซึ่งหากผู้ฟ้องคดียังเป็นสมาชิกอยู่ย่อมได้รับเงินชดเชยความเสียหายจากสมาคมฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณาผู้ฟ้องคดีออกจากสมาคมเป็นการดำเนินการที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบและไม่เหมาะสม โดยคดีนี้ผู้พิพากษา Kelly C.B. (Chief Baron) ได้วินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวกับหลักการรับฟังคุณธรรม โดยได้วางหลักไว้ว่า หลักการรับฟังความทุกฝ่ายไม่ได้จำกัดการใช้เฉพาะการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ด้านกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสามารถปรับใช้ได้กับทุกคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วย และกรณีดังกล่าว เห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริง เพื่อหักล้างข้อกล่าวหาและพิสูจน์ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์อันเป็นที่น่าสงสัยหรือไม่เหมาะสมตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบคำสั่งขับผู้ฟ้องคดีออกจากสมาคมฯ จึงไม่มีผลถือเสมือนไม่มีคำสั่งนั้นมาก่อนและมีผลเป็นโมฆะ ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงสมาชิกภาพต่อไป มิได้เสียสิทธิใด ๆ รวมถึงมีสิทธิเรียกร้องให้ชดเชยความเสียหายด้วย<sup>78</sup>

2) คดี Fisher v Keane (1878) คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี (พันตรี หลุย วอลเตอร์ ฟิชเชอร์) ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสโมสรทหารเรือพอลมอล (Pall Mall) ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการสโมสรฯ) ซึ่งมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ใช้อำนาจให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพ โดยอาศัยเหตุตามกฎหมายข้อ 7 ของสโมสรว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมก้าวร้าวรุนแรงจนถึงขนาดและเพื่อปกป้องประโยชน์ของสโมสรฯ คณะกรรมการฯ อาจขับสมาชิกออกจากสโมสรฯ ได้โดยพลัน และอาจห้ามสมาชิกคนดังกล่าวเข้าใช้ประโยชน์จากสโมสรฯ การห้ามใช้ประโยชน์ดังกล่าวถือเป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นไปตามกฎดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีหนังสือบอกกล่าวเจตนาให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดความเป็นสมาชิกและขับผู้ฟ้องคดีออกจากสโมสรฯ ต้องเป็นการแจ้งล่วงหน้าก่อนลงมติขับผู้ฟ้องคดี และการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบและไม่เป็นไปตามหลักพื้นฐานแห่งความยุติธรรม เนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ไม่มีการไต่สวนอย่างครบถ้วนเพียงพอเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ศาลอังกฤษโดยผู้พิพากษา Jessel M.R. วินิจฉัยว่า คณะกรรมการฯ อาจเรียกให้สมาชิกลาออกได้หากพิจารณาแล้วเห็นว่าสมาชิกมีความประพฤติเป็นอันตรายต่อประโยชน์ของสโมสรฯ แต่กรรมการไม่อาจขับสมาชิกออกจากสโมสรฯ โดยพลันได้ เว้นแต่สมาชิกจะมีความก้าวร้าวรุนแรงจนถึงขนาด ดังนั้น หากพฤติการณ์ก้าวร้าวไม่รุนแรงจนถึงขนาดย่อมไม่อาจลงโทษสมาชิกโดยการขับออกจากสโมสรฯ ได้ ซึ่งต้องพิจารณาโดยการรับฟังพยานหลักฐานอย่างครบถ้วนและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้แก้ข้อกล่าวหา

<sup>78</sup> ศติมา บุณนาค, *หลักกฎหมายจากคำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่มที่ 1* (สำนักงานศาลปกครอง 2551)

วิธีการพิจารณาของคณะกรรมการฯ นั้นจึงยังไม่ถูกต้องเหมาะสม เนื่องจากไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาผู้ฟ้องคดีให้ทราบล่วงหน้า ไม่มีการรับฟังข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านในการพิจารณาความประพฤติก้าวร้าวของผู้ฟ้องคดี ศาลจึงเห็นว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งขับผู้ฟ้องคดีออกจากสโมสร ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้สั่งห้ามการบังคับตามคำสั่งขับผู้ฟ้องคดีออกจากสโมสร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการวินิจฉัยใหม่ โดยผู้พิพากษา Jessel M.R. วางหลักการว่า คณะกรรมการสโมสรฯ หรือองค์กรอื่นใดที่มีอำนาจตัดสินความประพฤติของบุคคล อันอาจส่งผลให้กระทบในทางร้ายต้องดำเนินการให้โอกาสแก้ข้อกล่าวหา โดยการชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ทำให้มีพฤติการณ์เช่นนั้นก่อน จึงวินิจฉัยความประพฤติของบุคคลนั้น<sup>79</sup>

3) คดี *Lawlor v. Union of Post Office Workers* (1965) ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่สหภาพแรงงานไปรษณีย์ (Union of Post Office Workers) ผู้ถูกฟ้องคดี โดยคณะกรรมการบริหารมีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกสิ้นสุดสมาชิกภาพของสหภาพแรงงานไปรษณีย์ โดยกล่าวอ้างว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีจดหมายแจ้งเวียนเลขานุการสาขาที่อยู่ในภาค 3 ตามคำแนะนำของเลขาธิการ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าให้มีการจ้างพนักงานชั่วคราวทั้งผู้หญิงและผู้ชาย แต่กลับแจ้งเวียนว่า คณะกรรมการบริหารไม่เห็นชอบกับคำแนะนำดังกล่าวและสั่งให้สมาชิกร่วมกันงดทำงานนอกเวลาจนกว่ามาตรการจ้างพนักงานชั่วคราวดังกล่าวจะถูกลบเลิกไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีและพวกเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎของสหภาพฯ อย่างรุนแรง ซึ่งกฎข้อ 19 ของสหภาพแรงงานให้อำนาจแก่สภาบริหารของสหภาพฯ เท่านั้นที่มีอำนาจสั่งให้สมาชิกประท้วง มิให้อำนาจของสภาภาค ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การขับผู้ฟ้องคดีและพวกออกจากสหภาพฯ โดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและบทลงโทษก่อนเป็นการล่วงหน้า และไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อสภาบริหารของสหภาพฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) โดยคดีนี้ผู้พิพากษา Thomas ได้นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาปรับใช้ว่าอย่างน้อยหลักการรับฟังคู่กรณีต้องประกอบไปด้วย การแจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน การใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ที่อย่างน้อยต้องประกอบด้วย การแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหา และการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ดังนั้น คำวินิจฉัยที่ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>80</sup>

<sup>79</sup> เพิ่มอ้าง. หน้า 101-104

<sup>80</sup> เพิ่มอ้าง. หน้า 105-109



## บทที่ 4

# หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามระบบกฎหมายไทย

การพิจารณาทางปกครองก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามรูปแบบอันเป็นสาระให้ครบถ้วน ถูกต้อง เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง กระบวนการที่เป็นสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักการรับฟังคู่กรณี หรือการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เพื่อเป็นหลักประกันให้คู่กรณีหรือผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายนั้น ๆ ได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนต่อเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้นำข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีหลักการสำคัญสองประการ ประการแรกเพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่บุคคล ซึ่งได้รับผลกระทบก่อนออกคำสั่งทางปกครอง โดยได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตนเอง ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่คู่กรณีได้รับการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนเองหรือประโยชน์อันชอบธรรม ประการที่สอง เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทำให้เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วน เพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและมีประสิทธิภาพต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันก็เกิดผลกระทบต่อเอกชนน้อยที่สุด ซึ่งการรับฟังบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองมีลักษณะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับจำนวนผลกระทบต่อบุคคลที่รับคำสั่งทางปกครองและวิธีการด้วยเช่นกัน เช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing) ปรากฏตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐบางโครงการ หรือการประกอบกิจการบางประเภทที่อาจส่งผลกระทบต่อ ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย ฯลฯ อาจกระทำได้โดยการสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดโอกาสให้ประชาชนรับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ การสนทนากลุ่มย่อย การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย เป็นต้น

สำหรับการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองเฉพาะราย ปรากฏตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางสำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง ได้กำหนดหลักการรับฟังคู่กรณี และข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวไว้ ส่งผลให้คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน จึงออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ในส่วนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิในทางที่ลิดรอนสิทธิ

เสรีภาพ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการรับฟังคู่กรณีตามกฎหมายดังกล่าวเช่นกัน นอกจากนี้หลักเกณฑ์การออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวมีขั้นตอนการพิจารณากำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งข้อ 15 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มีการให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้มีโอกาสชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงอยู่ภายใต้หลักการรับฟังคู่กรณีตามกฎหมายเฉพาะ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎหมายกลางเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายอื่น ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินทางวินัยข้าราชการ และได้ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับปัญหาการรับฟังคู่กรณีในการรับฟังข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยแบ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองออกเป็น 6 ประเด็น ได้แก่ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนำข้อเท็จจริงการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดออกคำสั่งให้รับผิด แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการนำข้อเท็จจริงในส่วนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย หรือส่วนการสอบสวนคดีอาญาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการแก้ไข ข้อ 18 วรรคสาม โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ดังนี้

#### 4.1. การคุ้มครองตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

หลักเกณฑ์ ความรับผิดของฝ่ายปกครองก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นไปตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ภายหลังเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวขึ้นมา จึงมีหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ไว้ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการเพื่อตรวจสอบหาผู้กระทำละเมิดที่ต้องรับผิด จำนวนความเสียหาย และขั้นตอนการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

การดำเนินการเพื่อออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรายงานความเสียหายต่อผู้บังคับบัญชา เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานโดยไม่ชักช้า และให้รายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานนั้น ตามข้อ 7 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อหัวหน้าหน่วยงานเห็นว่าเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานแต่งตั้ง “คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด” โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ คณะกรรมการให้มีจำนวนไม่เกิน 5 คน และแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น หรือหน่วยงานอื่นตามที่เหมาะสม โดยให้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาด้วยตามข้อ 8 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกรณีที่เกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการ ตามข้อ 11 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งเมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด และส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ โดยไม่ต้องแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบ และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จจึงให้ผู้แต่งตั้งมีความเห็นตามกระทรวงการคลัง เพื่อออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12<sup>1</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 ที่วางหลักให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยให้พิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนจากความบกพร่องของหน่วยงานและระบบงานหรือไม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานกำหนดไว้ในข้อ 14<sup>2</sup>

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

<sup>2</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 14

และข้อ 15<sup>3</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแบ่งออกเป็น 2 กรณี 1) กรณีที่ ความเสียหายเกี่ยวกับเงิน การชดเชยค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การใช้คืนเป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว 2) กรณีที่ความเสียหายไม่ได้เกิดกับเงิน การชดเชยค่าสินไหมทดแทนสามารถกระทำได้โดย ผู้รับผิดชอบชดเชยเป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกัน โดยมีสภาพ คุณภาพ ปริมาณ และลักษณะอย่างเดียวกัน แต่ผู้รับผิดชอบต้องทำเป็นสัญญายินยอมชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็น ทรัพย์สินและต้องจัดให้มีการค้ำประกัน ผู้รับผิดชอบซ่อมแซมและบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดนั้นให้ คงสภาพเดิม ซึ่งผู้รับผิดชอบต้องทำสัญญาว่าจะจัดการภายในเวลาไม่เกิน 6 เดือน และต้องจัดให้มีการค้ำประกัน หรือกรณีอื่น โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเสียก่อน ทั้งนี้ จะต้องมี การตรวจรับตามระเบียบว่าด้วยการ พัสดุของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นตามข้อ 22 และข้อ 23 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สำหรับวิธีการเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งวางหลักให้กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ใน 2 กรณี คือ 1) กรณีที่การกระทำละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่า สินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 2) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยใช้หลักเกณฑ์ การพิจารณาตามมาตรา 8 ประกอบมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

---

ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผลเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ เป็นการทั่วไปได้

<sup>3</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 15

คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

โดยก่อนการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบ ทางละเมิดต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อย่างเพียงพอและเป็นธรรม ปรากฏตามแนวทางการปฏิบัติของหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.7/ว.56 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550<sup>4</sup> ซึ่งได้ชี้แจงแนวทางการปฏิบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบ ทางละเมิดให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยหนังสือฉบับนี้กล่าวถึงกระบวนการสอบสวน การสรุปรายงานความรับผิดชอบ ทางละเมิดที่ยังมีข้อมูลรายละเอียดและเอกสารพยานหลักฐานยังไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะ ประกอบ การ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะต้องรับผิดชอบทั้งบุคคล ที่เสียหายจากเหตุละเมิด ทำให้กระทรวงการคลังต้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐาน และสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และในบางกรณีศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากมิได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม หนังสือเวียนฉบับนี้จึงกำหนด แนวทางการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยแยกประเภทการกระทำความเสียหาย เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบแบ่งเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) ทุจริตทางการเงิน หรือทรัพย์สิน (ส.1) 2) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ (ส.2) 3) คนร้ายกระทำการโจรกรรมหรือทรัพย์สิน สูญหาย (ส.3) 4) อาคารสถานที่ถูกเพลิงไหม้ (ส.4) 5) อุบัติเหตุ (ส.5)

ส่วนขั้นตอนการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานปรากฏตามแบบบันทึกการสอบสวน (สล.1) กำหนดสาระสำคัญที่จำเป็น เนื่องจากอาจต้องใช้เอกสารดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีในชั้นศาล และกำหนดให้มีการแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกสอบสวนทราบก่อนดำเนินการสอบสวน โดยก่อนการสอบสวนให้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดแจ้งสิทธิให้ผู้ให้ถ้อยคำ ว่าผู้ให้ถ้อยคำมีสิทธิชี้แจง ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และคำถามที่จะถามต่อไปนี้ ผู้ให้ถ้อยคำจะตอบหรือไม่ก็ได้ ถ้าคำถามใดไม่ตอบขอให้เหตุผลสั้น ๆ เพื่อคณะกรรมการจะได้บันทึกไว้ และการให้ถ้อยคำมิได้ทำหรือจัดให้ ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือจงใจเพื่อให้ถ้อยคำ ส่วนแบบรายงานผลการสอบสวน (สล.2) กำหนดสาระสำคัญที่จำเป็น เพื่อให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดใช้เป็นแนว ทาง การรายงานผลต่อผู้แต่งตั้งพิจารณาวินิจฉัยสั่งการความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ ได้แก่ 1) ผู้กระทำความเสียหาย (ผู้ก่อเหตุ) และผู้ที่เกี่ยวข้อง (ผู้บังคับบัญชา) 2) ความเสียหาย 3) ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน 4) ความเห็นพนักงานสอบสวน 5) คำสั่งพนักงานอัยการ 6) คำพิพากษา และแบ่งเป็น ส่วนข้อเท็จจริง ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องให้ถ้อยคำ ได้แก่ ผู้ก่อเหตุ ผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้อง พยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ พยานแวดล้อม อื่นที่ เห็นว่าสำคัญและมีผลต่อการพิจารณา ส่วนพยานหลักฐานสำคัญ ส่วนข้อมูลที่เกี่ยวข้องประกอบการ พิจารณา และส่วนความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด

<sup>4</sup> ภาคผนวก

นอกจากนี้ หากกระทรวงการคลังพิจารณารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว เห็นว่าข้อมูลยังไม่เพียงพอก็สามารถให้หน่วยงานแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำได้อีก ตามข้อ 17 วรรคสาม<sup>5</sup>ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่าให้กระทรวงการคลังพิจารณา โดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่ง พยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติหาก กระทรวงการคลังมีความเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมจากรายงานผล ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยที่ยังไม่มีการสอบสวนผู้นั้นมาก่อน ก็อาจสั่งให้ หน่วยงานดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและให้โอกาสได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ก่อนที่จะออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาจากรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วให้ ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง<sup>6</sup> ที่บัญญัติว่าเมื่อกระทรวงการคลัง พิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงาน ของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ส่วนข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดให้ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของ กระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบผู้นั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับ ความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดแล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงาน กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ 17 วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

เมื่อหน่วยงานออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งคำสั่ง ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิที่ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา 30

---

<sup>5</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 17 วรรคสาม

<sup>6</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 18 วรรคหนึ่ง

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากครบกำหนดชำระแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชำระ หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวด 2/1 การบังคับทางปกครอง ส่วนที่ 1 ส่วนที่ 2 ส่วนที่ 3 ดำเนินการยึดอายัด ขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

#### 4.2 การคุ้มครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่และวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามกฎหมายต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดมาตรฐานกลางของ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” แต่ไม่ใช่บังคับกับกรณีที่ถูกกฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว รวมถึงไม่บังคับใช้กับองค์การและการดำเนินการบางประเภท นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเรื่องสิทธิคุ้มครองที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองมีสิทธิต่าง ๆ รวมถึงสิทธิการรับฟังคู่กรณี ซึ่งการดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งที่มีผลกระทบ ต่อสิทธิของคู่กรณีหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตาม “หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย” ที่มีวัตถุประสงค์ให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม โดยมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วางหลักว่าคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิเจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน โดยเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งที่จะกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี และข้อเท็จจริงที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบ นั้นจะต้องเพียงพอเพื่อให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่อาจไม่ให้โอกาสแก่คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ ตามมาตรา 30 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ส่วนวิธีการ การให้คู่กรณีได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งศึกษาตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พบว่ามีแนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องดังนี้ การมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีไปให้ถ้อยคำ<sup>7</sup> หรือการที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ให้คู่กรณีมาให้ปากคำ (เรื่องที่มีผู้ร้องเรียนว่ามีผู้ทำให้เกิดดินโคลนในคันเหมืองสาธารณประโยชน์และขอให้ดำเนินการตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่)<sup>8</sup> การที่ผู้มีอำนาจและเจ้าหน้าที่ได้เข้าตรวจสอบสถานที่โรงงานพิพาท และผู้จัดการโรงงานได้เป็นตัวแทนในการให้ข้อมูลถ้อยคำและนำตรวจสถานที่<sup>9</sup> กรณีคำสั่งรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับนิติบุคคล ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้จัดการนิติบุคคลเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านแล้ว โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะเรียก

<sup>7</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.241/2556

<sup>8</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2556

<sup>9</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 145/2555

ผู้ฟ้องคดีมาให้อัยคำหรือแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่<sup>10</sup> หากเป็นการแจ้งให้ทราบนั้นเป็นกรณีที่ไม่ได้มีประโยชน์หรือผลเสียหายเพิ่มเติมจากที่เคยแจ้งให้ทราบในครั้งก่อนนั้น ศาลเห็นว่าไม่จำเป็นต้องให้อีกาสเพิ่มเติมแต่อย่างใด เช่น กรณีที่มีการสอบสวนเพิ่มเติมโดยไม่ได้แจ้งประเด็นที่จะสอบสวนเพิ่มเติม แต่หากประเด็นที่จะดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมและไม่ได้แจ้งสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ฟ้องคดีทราบไม่ได้มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ที่เป็นผลเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีที่จำต้องให้อีกาสโต้แย้ง และข้อเท็จจริงที่พิพาทเป็นประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีรู้และให้การต่อสู้ไว้แล้ว<sup>11</sup>

กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดถือว่าไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ พบว่า มีแนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ กรณีคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการ โดยก่อนออกคำสั่งได้แจ้งให้คู่กรณีชี้แจงโดยใช้เวลาเพียงหนึ่งวัน เห็นว่าเป็นกรณีที่เร่งรัดไปจนไม่มีความเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริงที่จะถือว่าได้ให้อีกาสตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ<sup>12</sup> กรณีการแจ้งไปยังคู่กรณีโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่ไม่สามารถติดต่อคู่กรณีได้ และปรากฏว่าไม่มีการตรวจสอบที่อยู่ของคู่กรณีหรือดำเนินการส่งใหม่<sup>13</sup> กรณีที่มีการส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา (ส.ว.2) รวมทั้งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (ส.ว.3) ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังภูมิลำเนาของคู่กรณี ซึ่งถูกคุมตัวอยู่ในเรือนจำเป็นการชั่วคราว โดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงทราบอยู่แล้ว เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีผู้ได้รับหนังสือหรือมีการวางหรือปิดหนังสือให้ถูกต้อง จึงเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ<sup>14</sup>

คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่มีได้จัดให้มีการรับฟังคู่กรณีนั้น ถือเป็นความบกพร่องทางวิธีพิจารณาที่ไม่ถึงขนาดที่จะให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ ถ้าได้จัดให้มีการรับฟังในภายหลัง ตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับความหมายว่า “การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำแต่ได้ดำเนินการมาไม่สมบูรณ์นี้” หมายถึงการไม่รับฟังคู่กรณีเลยมิใช่การรับฟังมาบ้างเท่านั้น<sup>15</sup> และหากไม่ได้รับการแก้ไขให้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลัง คู่กรณีสามารถฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ มีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดตามที่กำหนดได้ และการแก้ไขคำสั่งทางปกครองและ

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.460/2557

<sup>11</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.916/2555

<sup>12</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.825/2558

<sup>13</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.69/2556

<sup>14</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1642/2559

<sup>15</sup> เทอดพงศ์ คงจันทร์, ‘หลักการให้อีกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง: วิเคราะห์แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553) 62.



การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีได้ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องมีผลกระทบในเชิงเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเป็นประเด็นความบกพร่องในเรื่องขั้นตอนหรือวิธีการของกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งมิได้เป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลในทางกฎหมายและไม่อาจถูกเพิกถอนได้ และระยะเวลาที่ต้องกระทำตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (3) นั้น จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ไม่มีกรอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนนำคำสั่งทางปกครองนั้นฟ้องต่อศาลปกครอง

สำหรับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนออกคำสั่งดังกล่าวคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้น

ส่วนการที่คู่กรณีใช้สิทธิการอุทธรณ์คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นขั้นตอนดังกล่าวแยกออกจากการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แม้ในคำอุทธรณ์จะได้โต้แย้งว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าคู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในประเด็นดังกล่าวแล้ว คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองยังได้รับการคุ้มครองตามหลักการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมีสิทธิที่จะนำประเด็นดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครองได้ กรณีเช่นนี้จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ยังมิได้รับโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลให้คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธินั้น โดยสิทธิที่กระทบนั้นต้องเป็นการกระทบกระเทือนในทางที่เสียหาย แต่หากฝ่ายปกครองได้ดำเนินการเช่นนั้นแล้ว คู่กรณีไม่โต้แย้งก็ถือเป็นสิทธิของคู่กรณี และหากพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ที่จะได้รับคำสั่งไม่มีสิทธิตามกฎหมาย เช่น กรณีต้องออกคำสั่งบังคับกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัย เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนผลของการมีได้ดำเนินการให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน คือ ทำให้กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้เนื้อหากระบวนการออกคำสั่งทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายก็มีผลทำให้ฝ่ายปกครองต้องกลับมาดำเนินการขั้นตอนในส่วนการรับฟังคู่กรณีใหม่ และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนโดยฝ่ายปกครองเองหรือฝ่ายองค์กรตุลาการก็ได้ แต่ในระหว่างที่คำสั่งทางปกครอง

ที่บกพร่องดังกล่าวยังมิได้ถูกเพิกถอน คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลผูกพันตามกฎหมายตั้งแต่ในขณะที่ยังได้รับแจ้งตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน

#### 4.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ซึ่งก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดตามหลักความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัว ทั้งที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบางกรณีมิได้เกิดจากความตั้งใจหรืออาจผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานและระบบงาน นอกจากนี้ การนำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย โดยที่ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ให้ชำระเงินได้เต็มจำนวน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และบั่นทอนกำลังใจในการปฏิบัติงาน กลายเป็นปัญหาในทางบริหารของหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ต่อเมื่อเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคน โดยมีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ

หลักการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน” โดยหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญมี ดังนี้ 1) เป็นการกระทำโดยจงใจ หมายถึง กระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่มิได้หมายความว่าต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างเช่นกระทำโดยเจตนาในทางอาญา ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หมายความว่า กระทำโดยไม่จงใจแต่ได้กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ 2) กระทำโดยผิดกฎหมาย คือการกระทำที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ 3) ความเสียหายเป็นผลจากการกระทำละเมิด หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับการกระทำของผู้กระทำ ซึ่งถ้าการกระทำที่เกิดขึ้นจากละเมิดมีความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุกันแล้วนั้น ผู้กระทำก็ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถแบ่งการกระทำละเมิดออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) การกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ คือ การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในขณะที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวอาจเป็นการกระทำทางกายภาพ หรือเป็นการละเมิดที่เกิดจากการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

2) การกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยเป็นการละเมิดจากเหตุส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

เมื่อเกิดการกระทำละเมิดแล้วการพิจารณาความรับผิดตามพระราชบัญญัตินี้ แบ่งบุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็น 2 ประเภท คือ

1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก อาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกันก็ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานสังกัดเดียวกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดหรือไม่ก็ได้ กรณีดังกล่าวพิจารณา โดยแยกออกเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5<sup>16</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และวรรคสองบัญญัติว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง ตามมาตราดังกล่าวส่งผลให้บุคคลผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน โดยสามารถกระทำได้สองวิธี คือ 1. การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล 2. การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้ว ก็สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ได้ แต่หากการละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้นมิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานให้รับผิดไม่ได้และต้องฟ้องต่อเจ้าหน้าที่โดยตรง ซึ่งกรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ตามมาตรา 6<sup>17</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6

2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยแยกเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ต้นสังกัด และกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอื่น หน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงานก็ได้ โดยพิจารณาตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>18</sup>

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในกรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก และหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใดนั้น ต้องพิจารณาตามมาตรา 8<sup>19</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น หากตนได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อหน่วยงานได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ก็มีสิทธิที่จะไล่เบียดต่อเจ้าหน้าที่ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี โดยเจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ และหากการละเมิดนั้นเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบดำเนินการส่วนรวม ต้องหักส่วนความรับผิดนั้นออกด้วย และในกรณีที่การละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบเฉพาะในส่วนที่ตนเป็นผู้กระทำเท่านั้น ไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ได้วางหลักเกณฑ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกให้

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

เจ้าหน้าที่ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นตามหลักเกณฑ์ว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

และเมื่อกระบวนการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดเสร็จสิ้น หน่วยงานของรัฐมีความเห็นว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่ารูปแบบขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หรือมีความบกพร่องทางเนื้อหา เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาล มีคำพิพากษาและมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

#### 4.2.2 พัฒนาการและแนวความคิดหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

หลักการรับฟังคู่กรณีและให้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เป็นหลักการที่มีรากฐานมาจากหลักนิติรัฐและระบบการปกครองประชาธิปไตย แม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หากการใช้อำนาจนั้นกระทบถึงสิทธิเสรีภาพ ฝ่ายปกครองต้องให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านเสมอ ซึ่งเป็นหลักวิธีพิจารณาความทั่วไปและเป็นหลักการสำคัญที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่เป็นคู่กรณีได้มีการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา โดยหลักการดังกล่าวสะท้อนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 ที่บัญญัติให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว รวมถึงฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหมายความว่าตนเองเดียวกับการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ก่อนที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองมีบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2521 กฎหมายเกี่ยวกับวิชาชีพ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 ต่อมา ฝ่ายปกครองมีการนำรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 มาเป็นต้นแบบของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นับถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 20 ปีแล้ว โดยแนวความคิดการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น มีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงและยกระดับการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองให้มีมาตรฐานและมี

กฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน เพื่อส่งเสริมต่อหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย ด้วยการนำกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองที่มีคุณภาพ ตั้งแต่กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์ ทบทวนคำสั่งทางปกครอง จนถึงการบังคับคำสั่งทางปกครอง โดยนำเอาหลักเกณฑ์สำคัญของการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาบัญญัติไว้ เช่น หลักความเป็นกลาง หลักการรับฟังคู่กรณี หลักเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือหลักการรับฟังคู่กรณี ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

#### 4.2.3 แนวทางการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บังคับใช้กับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5<sup>20</sup> ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎซึ่งสามารถอธิบายองค์ประกอบคำสั่งทางปกครองมีลักษณะประการแรก คือ คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ประการที่สอง การใช้อำนาจนั้นเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Legal Relation) ที่มีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับ หรือมีผลต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์นั้นเอง ประการที่สาม คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลเฉพาะกรณีและมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ระบุตัวบุคคลได้ เช่น ใบอนุญาตให้ก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

บุคคลที่เกี่ยวข้องกับหลักการรับฟังคู่กรณีพิจารณาจากนิยามของ “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

และคู่กรณีผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองตามนิยามมาตรา 5<sup>21</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แบ่งออกเป็น “ผู้ยื่นคำขอ” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองใช้ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้ริเริ่มในการออกคำสั่งทางปกครองเอง เช่น ผู้ยื่นคำขอออกใบอนุญาตขั้บรถยนต์ ใบอนุญาต

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคท้าย

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

ประกอบวิชาชีพ ค่าขอจดทะเบียนต่าง ๆ เช่น จดทะเบียนนิติบุคคล “ผู้คัดค้านคำขอ” หมายความว่า ผู้คัดค้านคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง เช่น มีผู้ขอรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ ออกโฉนดที่ดิน เจ้าหน้าที่กรมที่ดินจะประกาศหรือแจ้งคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบเพื่อใช้สิทธิคัดค้านคำขอ หรือผู้คัดค้านคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน “ผู้ซึ่งอยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง” เช่น เจ้าหน้าที่ซึ่งอาจต้องรับผิดชอบตามคำสั่งคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หรืออาจต้องถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง “ผู้ซึ่งได้เข้ามาในการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง” คือ ผู้ที่มีได้เป็นคู่กรณีที่อยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาทางปกครองแต่อาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษจากการอาศัยใกล้โรงงานขนาดใหญ่ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ<sup>22</sup>

โดยการพิจารณาทางปกครองกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้สิทธิแก่คู่กรณี เช่น สิทธิการนำความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง สิทธิแต่งตั้งผู้กระทำการแทน สิทธิได้รับการแจ้งสิทธิหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง สิทธิการขอตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ สิทธิได้รับการพิจารณาโดยเร็ว สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง สิทธิได้รับการแจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นสิทธิตามหลักการรับฟังคู่กรณีเป็นหลักกฎหมายที่บังคับให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุผลการออกคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีทราบ และให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้นและได้แสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง

สิทธิการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่ปรากฏตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อยกเว้นในวรรคสองว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น (1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง (4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และวรรคสาม ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

<sup>22</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 83-84.

การให้คำจำกัดความคำว่า “สิทธิ” ย่อมหมายถึงเสรีภาพด้วย เช่น คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน คำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธินิติกรรม คำสั่งปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือคำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร โดยสิทธิของคู่กรณีที่ถูกรับฟัง ประกอบด้วย 1) สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงซึ่งเจ้าหน้าที่ใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ลงโทษบุคคลโดยตรง 2) สิทธิได้รับโอกาสโต้แย้งแสดงข้อเท็จจริงที่ได้รับแจ้งและแสดงพยานหลักฐานของตน อย่างเพียงพอและมีระยะเวลาการเตรียมตัวที่เหมาะสม 3) สิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องรู้เพื่อป้องกันสิทธิของตน เช่น รายงานการสืบสวนข้อเท็จจริง รายงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นเอกสารที่อยู่ในครอบครองของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครอง<sup>23</sup> 4) สิทธิที่จะแต่งตั้งทนายหรือที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือตนในการโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่<sup>24</sup>

ทั้งนี้ คู่กรณีสามารถที่จะแสดงออกโดยชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิคู่กรณี รวมถึงแสดงถึงปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง และคู่กรณีสามารถแสดงความเห็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่สมควร ตลอดจนแสดงพยานหลักฐานอันเป็นหลักประกันสิทธิของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง<sup>25</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วราพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กล่าวว่าการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิผู้ใด เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ทราบถึงมูลเหตุจูงใจในการออกคำสั่งและให้โอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้นตามสมควร เช่น ก่อนการออกคำสั่งรื้อถอนอาคาร เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้เจ้าของอาคารทราบก่อน<sup>26</sup> ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิรวมถึงคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยที่ต้องอยู่ภายใต้หลักการรับ ฟังคู่กรณีตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีฐานะเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง<sup>27</sup>

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่เชื่อมโยงกับการแก้ไขข้อบกพร่องของการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่มีได้รับฟังคู่กรณี สามารถมีการรับฟังให้สมบูรณ์ได้ในภายหลังแต่จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์<sup>28</sup> โดยคำสั่งทางปกครองที่มีได้ให้โอกาสคู่กรณี

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 23

<sup>25</sup> เทอดพงศ์ คงจันทร์ (เชิงอรรถ 15) 8.

<sup>26</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559) 176.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 41



โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้มีการแก้ไขข้อบกพร่อง  
ในขั้นตอนวิธีการเท่านั้น ซึ่งมีใช้การแก้ไขในเชิงเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง และศาสตราจารย์ชัยวัฒน์  
วงศ์วัฒนศาสตร์ เห็นว่า หากผลการพิจารณาเจ้าหน้าที่ในภายหลังนี้เห็นว่ามีได้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมแล้ว  
ก็ถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว<sup>29</sup>

#### 4.3. กฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหาและการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในระบบกฎหมาย ไทย

##### 4.3.1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ปรากฏตั้งแต่ขั้นตอน  
การสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาค  
ปรากฏตามรัฐธรรมนูญว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง  
ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน<sup>30</sup> และบัญญัติว่าบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่  
ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่  
บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้<sup>31</sup> รวมถึงการกำหนดให้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา ก่อน  
การสอบสวน เพื่อให้เกิดการปกป้องสิทธิอย่างเป็นธรรมตามมาตรา 134 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความอาญา ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา  
(ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547 โดยในวรรคแรกบัญญัติให้ เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียก หรือส่งตัวมา หรือเข้าหาพนักงาน  
สอบสวนเอง หรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ต้องหา ให้ถามชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล  
สัญชาติ บิดามารดา อายุ อาชีพ ที่อยู่ ที่เกิด และแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่า  
ผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบ วรรคสอง การแจ้งข้อหาตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีหลักฐานตาม  
สมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดตามข้อหา นั้น วรรคสาม ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว  
ต่อเนื่อง และเป็นธรรม และวรรคสี่ พนักงานสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและที่จะแสดง  
ข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้<sup>32</sup>

หลักการแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดและแจ้ง  
ข้อกล่าวหาในคดีอาญานั้น เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและการจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่  
รัฐ มาตรา 134 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งคำว่า “ข้อกล่าวหา” มีความหมายถึง  
รายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของการกระทำที่ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำขึ้น ตามองค์ประกอบความผิดที่

<sup>29</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์ (เชิงจรธ 26) 218.

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29

<sup>32</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134

กฎหมายในขณะนั้นได้บัญญัติว่าเป็นความผิดอาญา จุดประสงค์ของการแจ้งข้อกล่าวหา มาจากความคิดที่ว่า การที่จะนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องดำเนินการให้โอกาสบุคคลนั้นได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ยอมรับ ปฏิเสธข้อหาได้อย่างถูกต้อง ต่อมาเมื่อมีการแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว การถามคำให้การผู้ต้องหาต้องมีการแจ้งสิทธิเรื่องการให้การและถ้อยคำที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณา คดีให้ผู้ต้องหาทราบสิทธิของตน ดังนั้น บุคคลผู้ถูกกล่าวหาจึงต้องมีความเข้าใจข้อกล่าวหาที่ตนได้รับเสียก่อน และความเข้าใจระหว่างบุคคลที่ถูกกล่าวหาและรัฐนั้นต้องเป็นความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในบริบทการกระทำอย่างเดียวกัน จึงยึดหลักว่าการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นกระบวนการสำคัญที่ต้องกระทำก่อนการดำเนินการอย่างอื่นใดต่อผู้ถูกกล่าวหา<sup>33</sup> และเมื่อได้แจ้งข้อกล่าวหาแล้ว กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาวางหลักถึงสิทธิที่จะได้รับโอกาสแก้ข้อหาและที่จะแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้ในชั้นสอบสวน ตามมาตรา 134 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน โดยพนักงานสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและที่จะแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้ เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปอย่างถูกต้องชอบธรรม ส่วนการถามคำให้การผู้ต้องหาอันเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งตามมาตรา 134/4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่พนักงานสอบสวนต้องแจ้งผู้ต้องหาทราบถึงสิทธิที่จะให้การหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งสิทธิการนำทนายความ และบุคคลที่ผู้ต้องหาไว้วางใจเข้าฟังการสอบสวน ดังนั้น ในขั้นตอนการสอบสวนหากไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา ส่งผลให้การสอบสวนนั้นเสียไปและพนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องในความผิดนั้น นอกจากนี้ หลักการรับฟังความทุกฝ่ายหรือหลักการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเป็นหลักการที่ดำเนินคู่ขนานไปกับหลักการแจ้งข้อกล่าวหา สำหรับคดีอาญาเป็นหลักการที่ประกันความยุติธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งวางหลักให้ต้องมีการแจ้งเรื่องราวที่กล่าวหาต่อผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดในตามกฎหมายใด โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจา โดยผู้ถูกกล่าวหาจะมีโอกาสที่จะโต้แย้ง ปฏิเสธ ข้อกล่าวหาขึ้นโดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจาได้เช่นกัน โดยถือว่าการแจ้งข้อกล่าวหาที่ไม่ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการรับฟังคู่กรณีอย่างยิ่ง

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาพบว่า มีคำวินิจฉัยวางหลักการเกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหาตามมาตรา 134 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนี้ การไม่แจ้งข้อกล่าวหาถือได้ว่าไม่มีการสอบสวนฐานความผิดนั้น และอัยการฟ้องในฐานความผิดที่ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาไม่ได้ โดยคดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า หุ่นส่วนผู้จัดการยกยกทรัพย์ของห้างหุ้นส่วนจำกัด หุ่นส่วนคนใดคนหนึ่งเป็นผู้เสียหายมอบอำนาจให้ผู้อื่นร้องทุกข์ได้ แต่พนักงานสอบสวนไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนจำกัด พ.ศ. 2499 จึงถือไม่ได้ว่ามีการสอบสวนความผิดฐานนี้แล้ว และอัยการฟ้องความผิดฐานนี้ไม่ได้<sup>34</sup> กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

<sup>33</sup> ธนา แสงพิทักษ์, 'สิทธิที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหา' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2548) 11, 28-33.

<sup>34</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1250/2521 ประชุมใหญ่

ทุจริตแห่งชาติมิได้มีอำนาจที่จะตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดฐานปลอมและใช้เอกสารปลอม การที่คณะอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน ในความผิดฐานนี้มาด้วย จึงเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบ และแม้การสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวน ข้อเท็จจริงซึ่งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดกำแพงเพชรแต่งตั้งจะพบการกระทำความผิดฐานนี้ แต่พนักงานสอบสวนไม่ได้แจ้งข้อหานี้ให้จำเลยทราบ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยในความผิดฐานดังกล่าว<sup>35</sup>

กรณีที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาในฐานะอื่นที่มีใช้การแจ้งข้อกล่าวหาในฐานะผู้ต้องหา พบแนว คำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ กรณีคำให้การในฐานะพยาน วินิจฉัยว่าก่อนจับกุมจำเลย พนักงานสอบสวนได้เรียกจำเลยมาสอบสวนในฐานะพยานและทำบันทึกคำให้การไว้ ซึ่งตามบันทึกคำให้การดังกล่าว ก็ระบุว่าเป็นคำให้การของจำเลยในฐานะที่เป็นพยานมิใช่ในฐานะผู้ต้องหา และไม่มีข้อความที่แสดงว่าได้บอก ให้ผู้ต้องหาทราบก่อนว่าถ้อยคำ ที่ผู้ต้องหากล่าวนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันตนในการพิจารณาได้ ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 บัญญัติไว้ จึงถือว่าเป็นบันทึกคำให้การของ ผู้ต้องหาไม่ได้ เมื่อโจทก์ไม่มีประจักษ์พยานหรือพยานแวดล้อมให้ฟังว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง ลำพังบันทึกคำให้การชั้นสอบสวนของจำเลย ซึ่งให้การไว้ในฐานะพยานมิใช่ในฐานะผู้ต้องหา จึงยังฟังลงโทษ จำเลยไม่ได้<sup>36</sup>

ในคดีอาญามีกฎหมายห้ามมิให้โจทก์อ้างจำเลยเป็นพยาน เมื่อจะเอาจำเลยเป็นผู้ต้องหา ก็ต้อง สอบสวนในฐานะผู้ต้องหา เพราะต้องบอกให้จำเลยทราบก่อนว่าถ้อยคำที่ จำเลยกล่าวอาจใช้เป็น พยานหลักฐานยืนยันจำเลยในการพิจารณาได้ตามมาตรา 134 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โจทก์ไม่สามารถอ้างคำให้การที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนจำเลยในฐานะพยานมาพิสูจน์ความผิด ตามฟ้องนั้น<sup>37</sup>

กรณีคำให้การในฐานะผู้ให้การและมีได้แจ้งข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพนักงานสอบสวนได้ สอบสวนผู้ต้องหาในฐานะเพียงผู้ให้การและมีได้แจ้งข้อหาให้ทราบ ถือว่าไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 134 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมีผลเท่ากับไม่มีถ้อยคำของผู้ต้องหาเลยในสำนวน การสอบสวนนั้น แต่คำให้การของพยานอื่น ๆ ที่พนักงานสอบสวนได้ถามจดบันทึกแล้วนั้น ย่อมมิใช่เป็น พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนนั้นได้<sup>38</sup>

นอกจากนี้หลักการรับฟังคู่กรณียังปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามหลักการฟังความ สองฝ่าย ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ทั้งหลายที่กำหนดเกี่ยวกับ เรื่อง การจัด องค์กรและวิธีดำเนินการของกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนในการบังคับตามสิทธิ

<sup>35</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3130/2556

<sup>36</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1581/2531

<sup>37</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6281/2533

<sup>38</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 25/2514

ปัจเจกชนในกฎหมายแพ่งพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญซึ่งเป็นหลักวิธีพิจารณาความทั่วไป เช่น หลักความประสงค์ของคู่ความ หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา รวมถึงหลักการฟังความสองฝ่าย เพื่อเป็นหลักการประกันความยุติธรรมขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน เหตุผลที่หลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาความแพ่งอยู่บนหลักการฟังความสองฝ่าย เพื่อให้คู่กรณีสามารถนำข้ออ้างข้อต่อสู้พยานหลักฐานต่าง ๆ มาแสดงต่อศาล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้ออ้างข้อต่อสู้หรือพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่าย และมีโอกาสโต้แย้งทุกประเด็นที่ได้มีการพิจารณากัน<sup>39</sup>

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณีไว้โดยวางหลักว่า ห้ามมิให้ศาลทำการสืบพยานใดโดยมิได้ให้โอกาสเต็มที่แก่คู่ความทุกฝ่ายในอันที่จะมาฟังการพิจารณาและใช้สิทธิเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าพยานหลักฐานนั้นคู่ความฝ่ายใดจะเป็นผู้อ้างอิง หรือศาลเป็นผู้สั่งให้สืบ<sup>40</sup> เว้นแต่ในกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการขาดนัด<sup>41</sup> และหลักเรื่องการพิจารณาคำร้องต่าง ๆ กำหนดห้ามมิให้ศาลมีคำสั่งคำขอในเรื่องใด โดยไม่ให้โอกาสคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่นคัดค้านก่อน เว้นแต่คำขอนั้นจะเป็นคำขอฝ่ายเดียว และแม้คำขอนั้นจะเป็นคำขอฝ่ายเดียวยังเปิดโอกาสให้ศาลมีอำนาจที่จะฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่น ๆ ก่อนออกคำสั่งในเรื่องนั้นได้<sup>42</sup> นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวโดยชอบ เช่น เมื่อมีการฟ้องคดีโจทก์มีหน้าที่ต้องร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ส่งหมายเรียกให้แก้คดีแก่จำเลยภายในกำหนด 7 วัน มิฉะนั้นจะถือว่าโจทก์ทิ้งฟ้อง<sup>43</sup> และเมื่อโจทก์ร้องขอแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการส่งหมายโดยเร็วเท่าที่จะทำได้ รวมถึงการส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นในคดี ได้กำหนดให้ต้องส่งเอกสารให้แก่คู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น คำฟ้อง คำให้การ คำร้อง หมายเรียกหมายอื่น ๆ หรือสำเนาพยานเอกสาร และจะต้องปรากฏแน่ชัดถึงตัวบุคคลและรายการที่สำคัญ<sup>44</sup> รวมถึงการร้องสอดที่ต้องเปิดโอกาสให้คู่ความที่มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสเข้ามาในคดีเพื่อโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน<sup>45</sup> นอกจากนี้ ก็ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการได้ทราบรายละเอียดแห่งข้อหาและพยานหลักฐานที่ใช้อ้างอิงในคดีที่กำหนดให้คำฟ้องต้องแสดงโดยชัดแจ้งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์<sup>46</sup> รวมถึงคำให้การของจำเลยต้องชัดแจ้งว่าจำเลยยอมรับหรือปฏิเสธข้ออ้างของโจทก์ทั้งสิ้นหรือแต่บางส่วน รวมทั้งต้องระบุเหตุแห่งการ

<sup>39</sup> มณียากรณ์ ระตึนัย, 'หลักฟังความสองฝ่ายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549) 15-16.

<sup>40</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 103

<sup>41</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 21 (2)

<sup>42</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 21 (3)

<sup>43</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 174 (1)

<sup>44</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 67 วรรคหนึ่ง

<sup>45</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 วรรคสอง

ยอมรับหรือปฏิเสธนั้นด้วย<sup>47</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ยังยึดโยงกับหลักการรับฟังคู่กรณีเสมอเพื่อให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาที่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม หลักการรับฟังคู่กรณีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมิใช่หลักการที่ใช้บังคับอย่างเด็ดขาด เนื่องจากยังมีข้อยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นอื่น เช่น กระบวนพิจารณาโดยขาดนัด หรือการไล่ออกจากบริเวณศาลกรณีละเมิดอำนาจศาล

#### 4.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยการบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางวินัย นั้นแบ่งออกเป็น 1) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด<sup>48</sup> 2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะดำเนินการ กำหนดให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณามีมติให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี และเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น<sup>49</sup>

โดยกระบวนการสอบสวนทางวินัยเริ่มจากการมีการกล่าวหาว่ามีความผิดวินัย ซึ่ง “การกล่าวหา” คือการร้องเรียนกล่าวโทษระบุว่าข้าราชการพลเรือนสามัญมีพฤติกรรมหรือมีการกระทำที่เป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม ซึ่งการกล่าวหาได้ทั้งการกล่าวหาเป็นหนังสือและวาจา แต่การกล่าวหาทั้งสองวิธีดังกล่าวต้องเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาในระดับใดก็ได้ การกล่าวหาเป็นหนังสือตามข้อ 3 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ต้องมีรายละเอียดที่สำคัญ ได้แก่ การระบุชื่อและลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา ระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงที่เพียงพอให้ทราบว่าเป็นการกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด นอกจากนี้ ยังต้องมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเบื้องต้นเพียงพอที่จะให้เข้าใจได้ว่าผู้นั้นมีพฤติกรรมหรือการกระทำผิดอย่างไรหรือเพียงพอที่จะสามารถสืบสวนเพื่อค้นหาความจริงต่อไปได้ โดยผู้บังคับบัญชาที่ได้รับฟังการกล่าวหาต้องจัดทำบันทึกคำกล่าวหาโดยให้มีรายละเอียดเพียงพอเช่นเดียวกับการกล่าวหาเป็นหนังสือ และให้ผู้กล่าวหาลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน เพื่อให้ปรากฏหลักฐานการกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร

สำหรับกระบวนการสอบสวนทางวินัย การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ โดยกำหนดให้มีขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้

<sup>47</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 177 วรรคสอง

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 96

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 97

ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาทั้งในกรณีผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง<sup>50</sup> และกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง<sup>51</sup>

หลักเรื่องการแจ้งข้อกล่าวหา นั้น หมายความว่าถึงการร้องเรียนกล่าวโทษระบุว่า มีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีพฤติการณ์หรือมีการกระทำที่เป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ซึ่งการกล่าวหา นั้นอาจเป็นหนังสือ วาจา โดยต้องกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาในระดับใดก็ได้ หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้นั้นได้กระทำผิดวินัย และปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะทำการสอบสวนและรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รับทราบเพื่อดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้น หากพบว่า มีมูลจะนำมาสู่การตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาให้กับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ทั้งนี้ หลักการแจ้งข้อกล่าวหา การดำเนินการทางวินัย ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้วางหลักการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ดังนี้

กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและดำเนินการทางวินัยโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวน<sup>52</sup> ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเป็นหนังสือให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในระยะเวลาที่กำหนด<sup>53</sup> กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและดำเนินการสอบสวนโดยตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การรับฟังคำชี้แจงผู้ถูกกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริง รวบรวมข้อกฎหมาย และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง พร้อมเสนอความเห็นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อรายงานผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งการต่อไป<sup>54</sup>

กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้วางแนวทางการสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐานให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงผู้ถูกกล่าวหา<sup>55</sup> ซึ่งสอดคล้องกับหลักการรับฟังคู่กรณีและการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเริ่มจากการประชุมของคณะกรรมการเพื่อพิจารณามีมติว่าหลังจากที่ได้รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเห็นว่าจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้เพียงพอที่จะ

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ตามมาตรา 92

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ตามมาตรา 93

<sup>52</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 9

<sup>53</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 10

<sup>54</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 13

<sup>55</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 28

รับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยในเรื่องที่สอบสวน จึงให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ<sup>56</sup> การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้ทำเป็นบันทึก (แบบ ดว.5) ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการใดเมื่อใด อย่างไร เป็นความผิดวินัยในกรณีใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งแจ้งให้ทราบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้ แล้วแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ<sup>57</sup> เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้มาพบคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมทั้งอธิบายข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้ผู้ถูกกล่าวหารับทราบข้อกล่าวหาโดยลงลายมือชื่อพร้อมทั้งวันเดือนปีในบันทึกนั้น แล้วมอบบันทึกนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ และอีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน<sup>58</sup> และให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา<sup>59</sup> กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาพบ ให้ส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับได้<sup>60</sup> หรือในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดหรือต้องรับผิดในคดีเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวนก็ตาม ถ้าคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจะนำเอาคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นมาใช้เป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานอื่นก็ได้ แต่ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น เพื่อใช้เป็นสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย<sup>61</sup>

#### 4.4 แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับปัญหาการรับฟังคู่กรณีในการรับฟังข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีในการรับฟังข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พบว่ามีความคิดพิพาทจำนวนไม่น้อย ทั้งนี้ การปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีเกี่ยวกับคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น วินิจฉัยตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30

<sup>56</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 38

<sup>57</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 40 วรรคหนึ่ง

<sup>58</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 41 วรรคสอง

<sup>59</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 42

<sup>60</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 43

<sup>61</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 39

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยแนวคำวินิจฉัยมีทั้งกรณี que quod เห็นว่า คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มิได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ และแนวทางที่เห็นว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสแล้ว โดยแบ่งออกเป็นประเด็น 1) การที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานจะมีผลกระทบต่อคำสั่งให้ชดใช้เงินเพียงใด 2) การที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนำข้อเท็จจริงจากการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดมาพิจารณาออกคำสั่งให้รับผิด 3) การนำข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย หรือในสำนวนการสอบสวนคดีอาญามาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และ 4) กรณีที่มีการแก้ไขข้อ 18 วรรคสาม โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 จะมีผลให้ต้องมีการสอบสวนผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดเสมอไปหรือไม่

**(1) กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่ส่งผลกระทบต่อคำพิพากษา**

**กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน**

โดยวินิจฉัยตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิพากษาเพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และ กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองร่วมลงนามในเช็คสั่งจ่ายในนามกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นโดยไม่ได้ขีดคำว่าหรือผู้ถือออกเป็นเหตุให้ถูกจำประจำเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ นำไปเบิกเงินและใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยกรณีนี้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ 2 และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อ้างว่าเอกสารสอบสวนบางส่วนสูญหายไปมีอาจรับฟังได้ จึงถือว่าคณะกรรมการสอบสวนมิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน<sup>62</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญฟ้องกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เนื่องจากการมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีนางสาว ส. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 4 ไม่นำเงินฝากเข้าบัญชีหรือนำฝากไม่ครบตามจำนวนที่ได้รับ และคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรายงานความรับผิดทางละเมิดต่อปลัดกรุงเทพมหานคร โดยมีได้สอบสวนผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา เนื่องจากเห็นว่านางสาว ส. ได้ยกยอดเงินจากศาลเจ้าโดยทุจริตแต่ผู้เดียว ต่อมากระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เห็นว่า นางสาว ส. มีพฤติกรรมการทุจริตยกยอด จำนวน 1,565,227.67 บาท

<sup>62</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.473/2553



และเห็นได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเวลานานต่อเนื่องกันเกิดจากความบกพร่องของผู้บังคับบัญชาซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีที่ไม่มีการตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานในเรื่องการรับ ส่งเงินรายได้จากศาลเจ้า จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน 348,978.93 บาท แม้วก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีผู้บังคับบัญชา นางสาว ส. ในช่วงที่เกิดเหตุละเมิดพร้อมทั้งส่งบันทึกถ้อยคำของผู้บังคับบัญชาแต่ละรายรวมผู้ฟ้องคดีด้วยก็ตาม แต่มิได้มีการดำเนินการสอบสวนถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างใด จึงถือว่าเป็นการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน โดยมีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน และวินิจฉัยว่า หลักการรับฟัง คู่กรณีเป็นหลักที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หลักการรับฟังคู่กรณีได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 60 ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตน สำหรับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม โดยสาระของสิทธิที่จะต้องรับฟัง ได้แก่ การได้รับแจ้งข้อกล่าวหาโดยมีข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ การขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งของตน รวมทั้งมีเวลาและโอกาสแก้ข้อกล่าวหา โดยการวินิจฉัยของศาลต้องคำนึงถึงความถูกต้องเป็นธรรมและความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ อีกทั้ง วินิจฉัยว่าคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแม้เป็นการเรียกให้ชดใช้เงินคืนแก่รัฐก็ตาม แต่ไม่ใช่กรณีที่ประชาชนได้ประโยชน์โดยตรงจากการเรียกชดใช้เงิน จึงมีอาจอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อหลีกเลี่ยงการไม่ทำตามรูปแบบขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญได้<sup>63</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีข้าราชการกรุงเทพมหานครฟ้องกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เนื่องจากกรณีผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี คือ นางสาว ส. กระทำการทุจริต ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดไม่ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำและไม่ได้ทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด แม้ต่อมาภายหลัง กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชา นางสาว ส. ให้ส่งบันทึกถ้อยคำของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็มีได้สั่งการให้มีการสอบสวนบันทึกถ้อยคำผู้ฟ้องคดี กลับรายงานว่าผู้ฟ้องคดีประมาณเส้นเล่อธรรมดา มิใช่ประมาณเส้นเล่ออย่างร้ายแรง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งขัดต่อหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย เนื่องจากต้องมีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งหลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบจากคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งอาจมีผลต่อความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี โดยหน่วยงานไม่อาจอ้างว่าการไม่ปฏิบัติตาม

<sup>63</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.842/2555

หลักการดังกล่าวทำให้การปฏิบัติราชการล่าช้า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงจะต้องตรวจสอบ หลักฐานที่เกี่ยวข้องและต้องรับฟังพยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ และต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ทราบข้อเท็จจริง และได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อย่างเพียงพอและเป็นธรรม เพื่อทำความเข้าใจไปยังผู้แต่งตั้ง เพื่อให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน และกระทรวงการคลังได้มีข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และได้รับฟังข้อต่อสู้หรือพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนก่อนที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเป็นไปตามหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย อันเป็นหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิ ของประชาชน ตามมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>64</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการฟ้องผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เหตุที่ขณะผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานที่สถานีตำรวจภูธรตำบลคูคต จังหวัด ปทุมธานี สืบตำรวจตรี อ. ได้จับกุมและยึดรถยนต์ของกลาง โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับมอบหมายจาก ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรตำบลคูคตให้รับผิดชอบการพิจารณาการคืนของกลางคดีนี้ จึงมีคำสั่งในฐานะผู้ปฏิบัติ ราชการแทนผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรตำบลคูคต อนุญาตให้คืนรถยนต์ของกลางให้บริษัท อ. และมีการรับ รถยนต์คืนแล้ว ต่อมา บริษัท อ. ได้ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และร้อยตำรวจเอก ต. เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เรียกค่าเสียหายฐานละเมิดจากกรณียึดรถของกลาง โดยปราศจากอำนาจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีที่ทางราชการได้รับความเสียหายดังกล่าวซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และร้อยตำรวจเอก ต. ไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดแต่อย่างใด ต่อมา ศาลพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้เงิน 174,000 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งให้แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชุดที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องรับผิดชอบสามรายรวม ผู้ฟ้องคดี แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชุดเดิมซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็น กรรมการอยู่ด้วยก็ไม่ได้มีการสอบสวนผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการสอบสวนชุดใหม่ก็ไม่ได้สอบปากคำ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้มีหนังสือเชิญให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำต่อ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม แต่ไม่ได้ สอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง การที่คณะกรรมการมีมติให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน และการออกคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน 82,431.51 บาท รวมทั้งคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>65</sup>

<sup>64</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.626/2557

<sup>65</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.417/2556

กรณีผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่การทูต 8 ปฏิบัติหน้าที่ อัครราชทูตที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงกาฐมาณฑุ ฟ้องปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ด้วยเหตุที่ลูกจ้างท้องถิ่น คือ นางสาว ส. และนาง ช. ทุจริตเบียดบังเงินค่าธรรมเนียมในกระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต กระทรวงการต่างประเทศจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว และรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดี ว่ามีมูลความผิดตามกล่าวอ้าง สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะรองหัวหน้าสำนักงานมีหน้าที่ช่วยบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล ให้คำปรึกษาตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านกงสุลของนาย พ. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกระบวนการตรวจลงตราก่อนลงนามอนุมัติตรวจลงตรา ไม่จัดทำทะเบียนคุมคำร้อง เพื่อใช้ในการตรวจสอบกับสำเนาใบเสร็จและใบคำร้องก่อนลงนามในวีซ่า อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามแนวทางการควบคุมภายใน ทำให้นางสาว ส. และนาง ช. อาศัยโอกาสดังกล่าวเบียดบังเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาแล้วเห็นว่า สมควรให้นางสาว ส. และนาง ช. ที่จงใจร่วมกันทุจริตรับผิดในฐานะลูกหนี้ร่วมเต็มจำนวน 4,953,270 บาท ส่วนนาย พ. รับผิด จำนวน 2,971,962 บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีนั้นได้เคยสอบถามนาย พ. ถึงปัญหาการขัดข้องในการปฏิบัติงาน แต่นาย พ. ไม่รายงานปัญหาใด ๆ การกระทำทุจริตของลูกจ้างทั้งสองรายจึงอยู่เหนือวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงทราบได้ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมา กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า สมควรให้มีผู้รับผิดเพิ่มรวมรายผู้ฟ้องคดี โดยให้รับผิดร้อยละห้าของความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นกระทรวงการคลัง แต่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้นำข้อเท็จจริงตามรายงานของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้พิจารณาโดยไม่ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปสอบสวนอีกครั้ง จึงถือว่ายังมีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และวินิจฉัยว่าการสืบสวนหาข้อเท็จจริงคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ความแน่ชัดว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทางราชการหรือไม่เท่านั้น ส่วนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นกรณีที่แน่ชัดแล้วว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงตั้งคณะกรรมการมาพิจารณา ผู้ใดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมให้แก่ทางราชการหรือไม่เป็นจำนวนเท่าใด การสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงเป็นการดำเนินการที่ต่างขั้นตอนและต่างความประสงค์กัน จึงไม่อาจใช้บันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาเป็นการให้ถ้อยคำของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ และในกรณีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีหรือคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนการพิจารณาลิ้นสุดแต่อย่างใด คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>66</sup>

<sup>66</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.184/2558, ที่ อ.276/2549 และที่ อ.344/2550

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองตำแหน่งนายตรวจศุลกากรฟ้องอธิบดีกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีทุจริตในการส่งออกเพื่อขอรับเงินชดเชยภาษีอากร ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏจากรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไปให้ถ้อยคำครั้งที่หนึ่งโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เจ้าพนักงานไปรษณีย์จดแจ้งเหตุว่า ไม่สามารถนำส่งผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ เนื่องจากบ้านปิดและได้ออกใบแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไปรับหนังสือ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้ไปรับหนังสือตามกำหนด จึงส่งหนังสือดังกล่าวคืนแก่ผู้ฝากส่งโดยหนังสือดังกล่าวมีกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำ วันที่ 3 มีนาคม 2548 การแจ้งหนังสือครั้งนี้เป็นการแจ้งโดยวิธีส่งไปรษณีย์ทางลงทะเบียนตอบรับตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2548 จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนด 7 วัน คือวันที่ 6 มีนาคม 2548 ซึ่งเป็นวันอาทิตย์ กรณีจึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว ส่วนการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไปให้ถ้อยคำครั้งที่ 2 คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีหนังสือลงวันที่ 30 มีนาคม 2548 ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไปให้ถ้อยคำในวันที่ 8 เมษายน 2548 แต่ไม่ปรากฏว่าส่งโดยวิธีใด จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รับหนังสือเช่นกัน และไม่ปรากฏตามรายงานการสอบสวนว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเมื่อนับระยะเวลาจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน 51,272.13 บาท เป็นระยะเวลากว่า 1 ปีเศษ ซึ่งมีระยะเวลาเพียงพอที่จะเรียกให้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน กรณีนี้จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 มิได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน<sup>67</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองตำแหน่งนักวิชาการพาณิชย์ สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าฟ้องกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) โดยมีมูลคดีสืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ตรวจพบว่าจำนวนเงินค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่ปรากฏในสมุดลงรับคำขอจดทะเบียนและสำเนาใบเสร็จรับเงินไม่ตรงกับจำนวนเงินในต้นขั้วใบเสร็จรับเงิน จึงมีการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและได้ตรวจสอบพบว่าการทุจริตยกยอดค่าธรรมเนียมจำนวน 2,960,700 บาท ต่อมา จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามคำสั่งที่ ก81/2550 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2550 และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้สอบปากคำผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ต่อมา มีคำสั่งเรียกให้นางสาว ธ. และนาง อ. และผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ยังมีเอกสารจำนวน 469 รายการที่ยังไม่สามารถตรวจสอบได้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบหลักฐานการทุจริตเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน บริษัท และหนังสือรับรองจำนวน 469 รายการ พบว่า มี 2 รายการที่ระบุจำนวนเงินในใบเสร็จน้อยกว่าต้นขั้วใบเสร็จรับเงินรวมเป็นจำนวน 17,000 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

<sup>67</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1278/2558, ที่ อ.69/2556, ที่ อ.210/2556, ที่ อ.970/2556 และที่ อ.917/2556

ความรับผิดชอบตามคำสั่งที่ ก157/2552 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2552 ซึ่งคณะกรรมการนี้ได้ใช้ข้อมูลของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ ก81/2550 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2550 เป็นแนวทางการสอบสวนและมีความเห็นว่า บุคคลที่ต้องรับผิดชอบที่ผู้มีหน้าที่ออกไปเสริมรับเงินซึ่งกระทำการทุจริต คือ นางสาว ธ. และนาง อ. และต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องที่ต้องรับผิดชอบคือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ และกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความเสียหายไม่เกิน 200,000 บาท จึงไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อุทธรณ์และปลัดกระทรวงพาณิชย์วินิจฉัยยกอุทธรณ์ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามคำสั่งที่ ก157/2552 ได้ใช้ข้อมูลของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามคำสั่งที่ ก81/2550 เป็นแนวทางในการสอบสวนกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามคำสั่งที่ ก81/2550 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2550 ได้สอบปากคำผู้ฟ้องทั้งสี่ไปแล้วก็ตาม แต่ไม่ใช่สอบปากคำกรณีการยกยอค่าธรรมเนียมนการจดทะเบียนบริษัทที่เป็นเหตุพิพาทในคดีนี้ การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามคำสั่งที่ ก81/2550 ได้มีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทราบและมีได้ให้โอกาสชี้แจง จึงเป็นการไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ชี้แจงข้อเท็จจริงและได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงเป็นการมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดก่อนออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>68</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งนายช่างโยธา ระดับ 3 สังกัดกองช่าง เทศบาลตำบลปากแพรก จังหวัดนครศรีธรรมราชฟ้องสถาบันการพลศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มูลคดีสืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมงานการก่อสร้างสระว่ายน้ำของโรงเรียนกีฬาจังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อมา มีการร้องเรียนว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานไม่ได้ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของทางราชการ โดยได้ร่วมกันรับรองว่าผู้รับจ้างได้ปฏิบัติงานเสร็จตามรูปแบบรายการ ทั้งที่ผู้รับจ้างยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ซึ่งพิจารณาแล้วแต่มีความเห็นว่าผู้รับจ้างได้ร่วมกันก่อสร้างสระว่ายน้ำครบถ้วนตามรูปแบบรายการแล้วจึงไม่มีมูลความผิดฐานทุจริตหน้าที่ราชการและทางราชการไม่ได้รับความเสียหาย และได้รายงานผลให้กระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีร่วมลงลายมือชื่อรับรองผู้รับจ้างว่าดำเนินการแล้วเสร็จก่อให้เกิดความเสียหาย และต้องรับผิดชอบจำนวน 171,539.07 บาท แต่เนื่องจากการสอบสวนกรณีดังกล่าวมิได้สอบปากคำผู้ฟ้องคดี จึงให้คณะกรรมการสอบสวนให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าหากให้โอกาสผู้ฟ้องคดี จะไม่สามารถออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทันภายในอายุความ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

<sup>68</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1380/2559

ตามความเห็นกระทรวงการคลัง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่าข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนยังไม่เพียงพอต่อการวินิจฉัย จึงมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงดังกล่าวว่าเพียงพอที่จะให้ความเห็นของกระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงหรือไม่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าข้อโต้แย้งของหน่วยงานว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นปัญหาข้อเท็จจริงโดยมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นกรณีที่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แม้ภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีจะมีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ก็เป็นการดำเนินการที่ การพิจารณาอุทธรณ์ได้สิ้นสุดลงแล้ว อีกทั้งเห็นว่าคำอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งในปัญหาข้อเท็จจริง จึงไม่อาจทำให้ผลของคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น นอกจากการตรวจสอบของกระทรวงการคลังได้เป็นข้อโต้แย้งที่ฟังไม่ขึ้นและมีอาจแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>69</sup>

กรณี ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเคยรับราชการสังกัดเทศบาลเมืองพะเยา ฟ้องเทศบาลเมืองพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) นายกเทศมนตรีเมืองพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) และกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) เนื่องจากมูลเหตุขณะที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลเมืองพะเยา มีการร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ว่ามีการทุจริตเงินงบประมาณในการจัดซื้อที่ดินซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลจำนวน 10 แปลง ด้วยราคาที่สูงกว่าราคาซื้อขาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดครั้งแรก และคณะกรรมการมีความเห็นว่าไม่พบพฤติการณ์ทุจริตตามที่ร้องเรียน ต่อมา ยังมีการร้องเรียนกล่าวหากรณีดังกล่าวไปที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงรายงานว่ามีพฤติการณ์ซื้อราคาที่ดินสูงกว่าราคาการจัดซื้อปกติจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ฟ้องคดีที่ 3 ตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองพะเยาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ครั้งที่ 2 ตามคำสั่งเทศบาลเมืองพะเยา ที่ 1038/2550 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2550 โดยมีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง และได้สอบปากคำผู้ฟ้องคดีที่ 3 ต่อมา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้อนุมัติให้จัดซื้อที่ดินดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบกรณีดังกล่าว ขัดกับมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ ตามคำสั่งจังหวัดพะเยาที่ 1038/2551

<sup>69</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.531/2561

ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2551 และคณะกรรมการได้มีมติให้ใช้พยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงชุดเดิม เพียงแต่สอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมซึ่งให้ความเห็นว่าไม่มีการทุจริตจัดทำเอกสารเท็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เห็นว่ารายงานดังกล่าวแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการชุดแรก และรายงานการสืบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาต่อบุคคลที่ต้องร่วมรับผิดชอบ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จึงได้แจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ฟ้องคดีที่ 4 ผู้ฟ้องคดีที่ 5 และผู้ฟ้องคดีที่ 6 และได้นำพยานหลักฐานมาแก้ข้อกล่าวหาแล้ว จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 4 ผู้ฟ้องคดีที่ 5 และผู้ฟ้องคดีที่ 6 ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอแล้วว่าตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งต้องรับผิดชอบ และได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 มิได้มีการให้ถ้อยคำในการสอบสวนครั้งนี้แต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่อาจอ้างการให้โอกาสในคณะกรรมการครั้งก่อนซึ่งมีผู้ฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ชอบด้วยกฎหมาย นำมาอ้างใช้ในการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในครั้งนี้ได้ คำสั่งเฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>70</sup>

**กรณีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้โอกาสคู่กรณีได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว ซึ่งไม่มีผลต่อคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน**

โดยวินิจฉัยตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าชอบด้วยขั้นตอนกระบวนการอันเป็นสาระสำคัญ

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชเดชอุดมฟ้อง กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) กรณีเกี่ยวกับการจัดซื้อเวชภัณฑ์ที่ไม่ใช่ยาของโรงพยาบาลในราคาแพงกว่าราคาจำหน่ายทั่วไปซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่าต้องรับผิดชอบ ซึ่งไม่มีข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้นการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่อย่างใด คงมีแต่ข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน<sup>71</sup>

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ 2 ระดับ 7 ฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดี

<sup>70</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.830-833/2563

<sup>71</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.186/2557

ที่ 3) มูลเหตุที่ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการเก็บรักษาเงินชุดที่ 1 และเป็นผู้เก็บรักษาบุญแจตั้งนिरภัย แต่ปล่อยให้ปละละเลยทำให้บุญแจสูญหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงได้ทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามบันทึกการสอบสวนกรณีเงินหาย หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งแม้จะเป็นการสอบสวนผู้ฟ้องคดีหลังจากที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สรุปความเห็นแล้ว แต่ก็ยังเป็นระยะเวลาก่อนมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงถือได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมก่อนออกคำสั่งทางปกครองแล้ว<sup>72</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีตำแหน่งเจ้าหน้าที่งานพัสดุ 5 ฟ้องกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 11 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีพัสดุครุภัณฑ์เกี่ยวกับงานเจาะและงานประปาสุญหาย ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้สอบสวนพยานบุคคลและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำละเมิด เนื่องจากมีหน้าที่ดูแลพัสดุที่สูญหายโดยเก็บรักษาบุญแจและเป็นผู้เบิกจ่ายพัสดุแต่เพียงผู้เดียว มิได้ป้องกันดูแลทรัพย์สินของทางราชการตามพฤติการณ์เยี่ยงวิญญูชนพึงกระทำ จึงเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามบันทึกการสอบสวน แม้มีข้อความระบุว่าผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวในฐานะพยาน แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการโดยตลอดแล้ว ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำที่ว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ 5 และได้ทราบเรื่องการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว จึงทราบถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุเป็นอย่างดี เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ตระหนักรู้ในขณะให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเห็นได้จากถ้อยคำที่ผู้ฟ้องคดีให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุนั้นเอง ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว<sup>73</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองละลอก ฟ้องนายอำเภอบ้านค่าย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของลูกจ้างประจำที่กระทำการทุจริตเงินจัดเก็บรายได้และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยยืนยันคำให้การในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

<sup>72</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.704/2557

<sup>73</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.431/2558, ที่ อ.724/2556, ที่ อ.247/2557, ที่ อ.267/2550, ที่ อ.862/2564



ชุดก่อน โดยที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงชุดที่ตั้งขึ้นใหม่ก็ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน เช่นกัน จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องการกระทำทุจริตดังกล่าวนับแต่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชุดแรกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีย่อมตระหนักรู้อยู่ในขณะนั้นว่าได้เกิดเหตุทุจริตระหว่างที่ตนดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองละลอก และย่อมต้องทราบว่าหากตนมีส่วนในเหตุทุจริตดังกล่าวไม่ว่าด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องร่วมรับผิดชอบกับข้าราชการที่กระทำความผิดด้วย กรณีจึงถือได้ว่าการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอแล้ว<sup>74</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลปราสาท กู้ฟ้องปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่น่าง น. ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขตัวเลขในเช็คให้มีมูลค่าสูงขึ้น และทุจริตยกยอกเงินของโรงพยาบาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงนาม จึงถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ความเสียหาย การที่ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำต่อกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและยอมรับว่าลงลายมือชื่อจริง จึงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว<sup>75</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีตำแหน่งรองปลัดเทศบาลนครอุดรธานีฟ้องเทศบาลเมืองมุกดาหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีการสั่งจ่ายเช็คทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบใช้เงินต่อผู้รับจ้างตามคำพิพากษาศาลจังหวัดมุกดาหาร เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสอบสวนตามกรณีที่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยในคดี ผู้ฟ้องคดีจึงทราบข้อเท็จจริงเป็นอย่างดีและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดยังไม่ต้องแจ้งข้อกล่าวหาเนื่องจากยังไม่ทราบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบ<sup>76</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ระดับ 7 สังกัดมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีฟ้องอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีผู้บังคับบัญชากระทำการทุจริตยกยอกเงินของมหาวิทยาลัย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา

<sup>74</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.715/2564

<sup>75</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.352/2558, ที่ อ.965/2559, ที่ อ.638/2560, ที่ อ.639/2560, ที่ อ.1055/2560 และที่ อ.1260/2560

<sup>76</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.295/2559

ส่งเอกสารชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดปฏิเสธข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริต ยักยอกของผู้ได้บังคับบัญชา ถือว่าเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว<sup>77</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลังเทศบาลตำบลเสม็ดฟ้องเทศบาลเมืองสระแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากต้องรับผิดชอบจัดซื้อรถยนต์ สูงกว่าราคามาตรฐานครุภัณฑ์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำโดยผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริง ปรากฏตามบันทึกถ้อยคำประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแต่ อย่างไม่ได้ จึงได้ดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว<sup>78</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับ กรณีทุจริต เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีทุจริตการส่งออกสินค้า ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดในฐานะผู้ตรวจปล่อยสินค้า ทราบวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด และเหตุผลที่ต้องสอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดว่าเป็นการสอบสวนเพื่อหาตัว ผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดต้องชดใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยได้ให้การเกี่ยวกับขั้นตอน การปฏิบัติหน้าที่ และตามรายงานการสอบสวนคณะกรรมการได้รวบรวมเอกสาร พยานบุคคล และ พยานหลักฐานอื่น ๆ ประกอบการพิจารณาจนสรุปความเห็น จึงถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับ ผิดทางละเมิดได้ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน อย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว<sup>79</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นข้าราชการครูโรงเรียนชะอวดฟ้องผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 3 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) และอธิบดีกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) เนื่องจากต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากกรณีที่อำเภอชะอวดได้จัดการแข่งขันกรีฑา นักเรียนและประชาชนของอำเภอชะอวด ประจำปี พ.ศ. 2548 และผู้ฟ้องคดีทั้งสามและนาย ส. เป็นคณะกรรมการปล่อยตัวนักกีฬาได้ใช้อาวุธปืนสั้นและกระสุนซ้อมยิงปล่อยตัวนักกีฬาในการยิงปล่อยตัว

<sup>77</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.668/2564

<sup>78</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.428/2558

<sup>79</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 357/2560, ที่ อ.573/2556, ที่ อ.481/2559, ที่ อ.101/2561, ที่ อ.1008/2563 และกรณีคดีกรมศุลกากร ที่ อ.1197/2558, ที่ อ.1275/2558, ที่ อ.1280/2558, ที่ อ.1281/2558, ที่ อ.1130/2559, ที่ อ.1867/2559, ที่ อ.2086/2559, ที่ อ.2134/2559, ที่ อ.75/2560, ที่ อ.216/2560, ที่ อ.238/2560, ที่ อ.292/2560, ที่ อ.389/2560, ที่ อ.391-395/2560, ที่ อ.438/2560, ที่ อ.595/2560, ที่ อ.1216-1217/2560, ที่ อ.1306/2560, ที่ อ.56/2561, ที่ อ.513/2561, ที่ อ.1017-1020/2561, ที่ อ.43/2562, ที่ อ.556/2562, ที่ อ.22-23/2563, และ ที่ อ.30/2563

นักกีฬา ซึ่งฝ่าฝืนแนวทางการปฏิบัติของกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดให้ใช้ปืนและกระสุนปลอม เป็นเหตุให้กระสุนพลาดไปถูกผู้ควบคุมนักเรียนเชียร์บนอัฒจันทร์ได้รับบาดเจ็บสาหัส ถือเป็นกรกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชข้อหาละเมิด ศาลพิพากษาให้จำเลยทั้งสามร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ เป็นเงิน 3,700,000 บาท แต่โจทก์ได้รับการชดใช้จากจำเลยที่ 1 (กรรมการปกครอง) แล้วบางส่วน และยกฟ้องจำเลยที่ 1 ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อมา หน่วยงานจึงตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดและได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงว่า การที่นาย ส. ยิงปืนปล่อยตัวนักกีฬาและกระสุนพลาดถูกผู้เสียหาย มิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ทั้งไม่ปรากฏว่ามีบุคคลหนึ่งบุคคลใดเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางเห็นว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบอัตราร้อยละ 5 ของจำนวนเงินที่กรรมการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ชำระแก่ผู้เสียหายจำนวน 105,439 บาท ส่วนนาย ส. รับผิดชอบร้อยละ 10 ของจำนวนเงินที่หน่วยงานชำระแก่ผู้เสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีเพื่อให้ทราบว่ามี ความเสียหายเกิดแก่หน่วยงานและเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่จำเป็นต้องรู้โดยเฉพาะเจาะจงว่าบุคคลใดเป็นผู้ทำละเมิด เพียงแต่สอบให้รู้ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นเป็นผู้กระทำก็เพียงพอแล้ว เพื่อให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดวินิจฉัยสั่งการตามรายงานว่ามีบุคคลใดต้องรับผิดหรือไม่จำนวนเท่าใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทราบถึงแนวทางการปล่อยตัวนักกีฬาเป็นอย่างดี รวมถึงผู้ฟ้องคดีที่ 2 ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ว่าทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการปล่อยตัวนักกีฬาและร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซื้อกระสุนซอมยิงมาใช้ในการแข่งขัน ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 3 ไม่ได้ไปร่วมซื้อกระสุนซอมยิง แต่ก็ได้ทราบว่าจะกระสุนที่ใช้ในการปล่อยตัวนักกีฬารั้งนี้มีกระสุนซอมยิง จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มีโอกาสชี้แจงเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบและการปฏิบัติหน้าที่นั้นอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้วก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน<sup>80</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สังกัดเทศบาลตำบลห้วยข้าวกำฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการเบิกจ่ายค่าพาหนะเดินทางตามการจัดโครงการศึกษาดูงานข้าช้อน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร้องเรียน กรณีผู้ฟ้องคดีที่ 1 ขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีห้วยข้ากำกระทำทุจริตกรณีนำคณะผู้บริหารสมาชิกสภาและพนักงานเทศบาลศึกษาดูงานต่างประเทศ ซึ่งในการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น ประธานคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงพยานหลักฐานพร้อมส่งสำเนา

<sup>80</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.768/2560

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด พร้อมกับบันทึกการแจ้งและรับทราบ ข้อกล่าวหาและแบบ (สล.1) ถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหา รวม 29 ราย โดยหนังสือระบุให้ผู้ถูกกล่าวหาแก้ข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบ (สล.1) พร้อมพยานหลักฐานยื่นต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดภายในวันที่กำหนด และผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ก็ได้ให้ถ้อยคำตามแบบ (สล.1) ภายในวันที่ที่กำหนดต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว<sup>81</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลเมืองนครนายกฟ้องเทศบาลนครนายก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้พิจารณางบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนสำหรับดำเนินโครงการรักษาความสะอาด ตัดหญ้า และตัดแต่งกิ่งไม้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 1 แจ้งผลการตรวจสอบโครงการดังกล่าวมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่เป็นไปตามแนวทางของ กระทรวงมหาดไทย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำและได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ไปให้ถ้อยคำ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แจ้งให้ทราบว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้ถ้อยคำเพิ่มเติมจากข้อเท็จจริงดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ทราบและเข้าใจว่าตนเองเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกสอบสวนในฐานะผู้ถูกกล่าวหา และมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว<sup>82</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องเทศบาลเมืองพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) นายกเทศมนตรีเมืองพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จากเหตุพิพาทขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่พัสดุ 6 สังกัดเทศบาลเมืองพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีประกาศเทศบาลเมืองพะเยา เรื่อง ประกวตราค่าจ้างเหมาก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก พร้อมทั้งระบายน้ำและทางเท้า แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกการประกวตราค่าจ้างเนื่องจากมีการทักท้วงว่า ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ และได้มีการประกวตราค่าจ้างเหมาโครงการดังกล่าวใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงการร้องเรียนว่าราคาประมาณการที่นำไปใช้เป็นราคากลางนั้นไม่ถูกต้องตามแบบ และคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีความเห็นเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ว่า ราคาประมาณที่นำไปใช้เป็นราคากลางนั้นถูกต้องตามแบบ แต่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาเสนอราคาไม่เป็นไปตามระเบียบ ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกการประกวตราค่าจ้างและเห็นว่าการดำเนินการเสนอราคาไม่เป็นไปตามระเบียบ นายกเทศมนตรีในขณะนั้นได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ

<sup>81</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.518/2561, ที่ อ.304/2551 และที่ อ.341/2556

<sup>82</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.498/2563, ที่ อ.267/2550, ที่ อ. 341/2556 และที่ อ. 598/2557

ละเมิด โดยมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุไม่ตัดทานคำสั่งของนายกเทศมนตรีในขณะนั้น ทำให้เกิดความเสียหาย นายกเทศมนตรีในขณะนั้นได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2550 และมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอีกครั้ง ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2551 เนื่องจากคณะกรรมการชุดเดิมขัดต่อหลักความเป็นกลาง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และชี้แจงโต้แย้งรวมทั้งแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวอ้างแล้ว แม้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวจะนำเอาพยานหลักฐาน รวมถึงการสอบปากคำพยานบุคคลที่ได้มาโดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งเทศบาลเมืองพะเยาครั้งแรกที่แต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นคู่กรณีมาใช้อ้างอิงและสรุปสำนวนการสอบสวนแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยาก็เป็นเพียงการรับฟังประกอบพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น มิใช่สาระสำคัญถึงขนาดทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>83</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน มูลเหตุขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งว่า โครงการจ้างเหมาบูรณะพื้นผิวไม่ได้ใช้ราคากลางตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบโดยไม่ได้สอบสวนผู้ฟ้องคดี แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงภายหลัง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ข้อ 17 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้กรมบัญชีกลางมีอำนาจที่จะตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องรวมถึงให้ส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมได้ อันแสดงให้เห็นว่า กรมบัญชีกลางมีอำนาจที่จะเรียกให้ผู้ที่อาจต้องตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีความเห็นอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองต่อไป การดำเนินการดังกล่าวของกรมบัญชีกลางจึงเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว หลังจากนั้นกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งว่า ข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีชี้แจงไม่ทำให้ข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติไปแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการตามข้อ 18 ของระเบียบดังกล่าว ต่อไป ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว<sup>84</sup>

<sup>83</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 757/2563, ที่ อ.989-990/2563

<sup>84</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1311/2563

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องอธิการบดีมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน จากกรณี ที่กรมพลศึกษาได้รับอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการก่อสร้างสระว่ายน้ำ ณ โรงเรียนกีฬาจังหวัด นครศรีธรรมราช โดยวิธีประกวดราคา ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 5 เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ต่อมา ตรวจสอบพบว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาปฏิบัติหน้าที่มิชอบด้วยกฎหมายทำให้ ราชการเกิดความเสียหาย จึงมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งได้รวบรวม พยานหลักฐานและสอบพยานบุคคลไว้ในฐานะพยานรวม 5 ราย รวมผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 4 และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่ต้องรับผิด เมื่อส่ง ส่วนงานสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างทั้ง 5 ราย ต้องรับผิดชอบละเท่า ๆ กันเป็นจำนวน 137,231.26 บาท และมีความเห็นในส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 และผู้ฟ้องคดีที่ 5 ว่า ยังมีได้สอบปากคำ จึงแจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้โต้แย้ง แสดงพยานก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหากปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดที่จะทำให้ ความเห็นของกระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงไป ก็ให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่อธิการบดีมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 และผู้ฟ้องคดีที่ 5 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยที่มีได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม เนื่องจากเห็นว่าไม่อาจเปลี่ยนความเห็นกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางที่ผูกพันหน่วยงาน และอ้างว่าด้วยเหตุที่มูลคดีละเมิดในกรณีนี้ใกล้จะครบกำหนดอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่ง พยานชี้แล้วจึงไม่สามารถดำเนินการสอบปากคำได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 และ ผู้ฟ้องคดีที่ 5 ได้อุทธรณ์คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือแจ้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์ จึงถือว่า ได้รับฟังกรณีตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่ 3 และที่ 5 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วย กฎหมาย<sup>85</sup>

**หมายเหตุ** คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดมิได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่ ผู้ฟ้องคดีที่ 3 และผู้ฟ้องคดีที่ 5 จะได้ชี้แจงโต้แย้งภายหลังแต่เป็น ข้อเท็จจริงที่เกิดหลังจากมีการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่อาจนำข้อเท็จจริง ดังกล่าวมาหักล้างหรือสนับสนุนการกระทำของตนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่นั้นให้กลายเป็นการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมายได้ พิพากษาเพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 และผู้ฟ้องคดีที่ 5

<sup>85</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 89/2564, ที่ อ.179/2557

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นแพทย์ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) และปลัดกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) กรณีผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดทางละเมิดจากรักษาผู้ป่วยด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้นางสาว ว. ผู้ป่วยตั้งครภ์เสียชีวิตจากการมองเห็น และศาลจังหวัดฉะเชิงเทราตัดสินให้กระทรวงสาธารณสุขชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ป่วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงมีความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงกรณีที่น่านางสาว ว. เป็นโจทก์ฟ้องกระทรวงสาธารณสุขกับพวกรวมผู้ฟ้องคดี เป็นจำเลย จากการรักษาของผู้ฟ้องคดี และศาลจังหวัดฉะเชิงเทราตีคำพิพากษาให้กระทรวงสาธารณสุขชำระเงิน จำนวน 2,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถคาดหมายได้ว่าตนอาจต้องรับผิดทางแพ่งในภายหลังเพราะเหตุที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยร่วมในคดีแพ่ง และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้ตัดสิทธิในการชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด แม้ภายหลังจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงชุดใหม่แทนชุดเดิมบางราย ก็หาจำเป็นต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานใหม่ เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว จึงถือได้ว่ามีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว<sup>86</sup>

**(2) การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงมีความรับผิดทางละเมิดนำข้อเท็จจริงจากการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดมาพิจารณาออกคำสั่งให้รับผิด**

กรณีที่เห็นว่าการนำข้อเท็จจริงการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดมาพิจารณาความรับผิดทางละเมิดและออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือว่ามีได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

โดยวินิจฉัยตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิพากษาเพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการกรมการค้าต่างประเทศฟ้องกรมการค้าต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เนื่องจากได้รับคำสั่งให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของ นาย น. สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่สำนักงานบังคับคดี จังหวัดอุบลราชธานี โดยยื่นชำระหนี้ไม่ครบตามจำนวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องได้รับ ขาดอีกจำนวน 47,506.90 บาท คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงมีความรับผิดทางละเมิดได้ดำเนินการสอบสวนกรณี นาย น. และเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย เนื่องจากการกระทำของนาย น. เป็นความประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ยังไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย และได้รายงานกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) โดยมีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด

<sup>86</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 810/2564

เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกี่ยวข้องในการยื่นขอรับชำระหนี้ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น และมีได้ควบคุมกำกับดูแล ในขณะที่เวลานั้นเหลือเวลาที่จะยื่นคำขอเพิ่มเติมตามกฎหมายอีก 23 วัน ซึ่งนับว่าเพียงพอที่ผู้รับมอบงานต่อจะดำเนินการต่อไปได้ โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการควบคุมกำกับดูแล แต่มิได้มีการยื่นขอรับชำระหนี้เพิ่มเติมภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด กรมการค้าต่างประเทศโดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงแจ้งให้หัวหน้ากลุ่มงานนิติการชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในฐานะหัวหน้ากลุ่มงานนิติการ มิใช่การชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ตามนัยข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งควรดำเนินการหาข้อเท็จจริงให้ได้ ข้อยุติว่าเป็นผู้ฟ้องคดีที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย และเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ แล้วจึงดำเนินการตามความเห็นกระทรวงการคลัง ดังนั้น คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้<sup>87</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจงานจ้างฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยพระ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามแบบแปลนสัญญาและข้อกำหนด และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับและเบิกจ่ายเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดใช้ข้อมูลจากสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงซึ่งนายอำเภอได้ตั้งขึ้น เพื่อตรวจสอบการรับจ่ายเงินโครงการดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำในฐานะพยานบุคคล ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนำข้อมูลจากสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงที่แต่งตั้งโดยนายอำเภอมาใช้ในการพิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในกรณีดังกล่าว โดยมิได้ดำเนินการใดๆ ในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีก และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดคณะนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดยังมีได้ปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคำสั่งยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน<sup>88</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งหกตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากรฟ้องกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และอธิบดีกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการปฏิบัติหน้าที่รับชำระภาษีอากร โดยสำนักงานสรรพากรภาค 3 มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณี

<sup>87</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.55/2546

<sup>88</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.121/2554



ความผิดปกติกการจัดทำใบเสร็จของสำนักงานสรรพากรเขตบางคอแหลม โดยเป็นใบเสร็จเสียของผู้เสียภาษีที่ชำระด้วยเงินสดซ้ำกันสามราย โดยไม่ปรากฏว่ามีการออกใบเสร็จฉบับใหม่แทนฉบับที่เสีย คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงรายงานผลการสอบสวนให้สรรพากรภาค 3 มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 3 มีลักษณะกระทำทุจริต ต่อมา อธิบดีกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และเห็นว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำของเจ้าหน้าที่เขตบางคอแหลมที่ปฏิบัติราชการอยู่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรวม 10 ปาก ซึ่งมีรายละเอียดที่ชัดเจนและเพียงพอที่จะสรุปความเห็นได้ จึงมีมติไม่สอบสวนบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดเพิ่มเติมอีก หลังจากได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือทักท้วงว่า การดำเนินการของสำนักงานสรรพากรภาค 3 และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดรายผู้ฟ้องคดีที่ 3 ไม่ชอบด้วยข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 6 ตำแหน่งสรรพากรอำเภอ และผู้ฟ้องคดีที่ 4 ผู้ฟ้องคดีที่ 5 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากร มีส่วนเกี่ยวข้องและต้องรับผิดชอบตามความเห็นกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องทั้งหมดมาชี้แจงข้อเท็จจริงและให้การเพิ่มเติมตลอดจนแสดงพยานหลักฐาน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดไม่ได้ไปตามหนังสือเรียกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กรณีนี้จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ยังไม่ได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม รวมทั้งไม่เคยแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ทราบ ก่อนที่จะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหมดให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจึงเป็นการชี้แจงข้อเท็จจริงในฐานะพยานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว มิใช่การให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามข้อ 15 ของระเบียบดังกล่าว คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>89</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำสัญญาการศึกษาฟ้องกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการทำสัญญาทุนการศึกษาไม่จัดให้มีการทำสัญญาใหม่ตามแนวทางหนังสือแจ้งเวียนกระทรวงการคลัง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง จำนวน 7 คน ซึ่งรวมผู้ฟ้องคดีที่ 1 และพยานเอกสารต่าง ๆ แล้ว เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเห็นว่า ไม่มีผู้ใดพบเห็นหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0502/ว 90 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2533 จึงไม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาผู้รับทุนการศึกษา และเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลัง

<sup>89</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.307-312/2554

(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีความเห็นว่า ให้สอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ 2 เพิ่มเติม คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะพยาน และได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ 1 เพิ่มเติมและกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะหัวหน้างาน และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดศรีสะเกษ มิได้ดำเนินการแก้ไขสัญญา ตามหนังสือเวียนซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขยืนยันว่าได้แจ้งเวียนแล้วทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ชดใช้เงิน จำนวน 186,768.96 บาท เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การสอบปากคำทั้งสองครั้ง ระบุว่าเป็นการสอบปากคำในฐานะพยานเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองอาจได้รับผลกระทบหากผลการสอบข้อเท็จจริงสรุปได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิด จึงต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับข้ออ้างว่าไม่เคยได้รับหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง รวมทั้งไม่ได้โต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น คำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>90</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีข้าราชการบำนาญฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) อธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) กรณีที่ ถูกตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหายต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมตามคำพิพากษา รวมทั้งดอกเบี้ย กรณีการปฏิเสธการตรวจรับครุภัณฑ์เครื่องตัดตรงโลหะแผ่น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ รวม 12 ปาก และเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 และผู้ร้องสอด ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ โดยมีได้มีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิคตรัง ซึ่งเป็นผู้บอกเลิกสัญญาต้องรับผิด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดด้วยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะพยานเท่านั้น การให้ถ้อยคำดังกล่าวจึงเป็นการชี้แจงข้อเท็จจริงในฐานะพยานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว มิใช่การให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน จึงถือไม่ได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดี คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ค่าเสียหายแก่ทางราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>91</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาฟ้องกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีการประกวดราคารายการถอดไม้คอนกรีตฉาบปูน

<sup>90</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.399/2555

<sup>91</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.12-13/2556

สูงกว่าเนื้องานที่ต้องก่อสร้างจริง ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไว้แล้ว แต่เป็นการสอบสวนในฐานะพยาน มิได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอในฐานะที่อาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ อีกทั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าวมีความเห็นว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ การแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนจึงย่อมเป็นไปได้ จึงไม่อาจถือได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 3 นั้น มิได้มีการสอบสวน ต่อมา ในชั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ได้โต้แย้งว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดยังไม่ได้เปิดโอกาสเรียกผู้ฟ้องคดีทั้งสามไปชี้แจงและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบ รวมถึงในการทำความเข้าใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการก็มิได้มีการเรียกหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>92</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีรับราชการตำรวจฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาล 7 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) โดยมีมูลเหตุขณะดำรงตำแหน่งสารวัตรธุรการ สถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน รับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการ การเงิน และพัสดุของสถานีตำรวจตลิ่งชัน ต่อมา มีการตรวจสอบพบว่าการส่งเงินค่าปรับขาดหายไปตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2547 ซึ่งมีเพียงดาบตำรวจ ส. ที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมิได้นำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดิน และเป็นเงินรางวัลผู้จับกุม จำนวนทั้งสิ้น 2,347,335 บาท คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีความเห็นว่า การทุจริตในกรณีนี้ดาบตำรวจ ส. กระทำละเมิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้บังคับบัญชามิได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเก็บรักษาเงินจึงเป็นช่องให้เกิดการทุจริตโดยง่าย และต้องรับผิดชอบลำดับขั้นซึ่งมีผู้บริหารสูงสุดเป็นหัวหน้าส่วนราชการ คือ ผู้กำกับการสถานีตำรวจและผู้บังคับบัญชาที่ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ คือ สารวัตรธุรการ รวมผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ดำรงตำแหน่ง จำนวน 484,785 บาท ต่อมา กรมบัญชีกลางขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำส่งค่าปรับเป็นรายได้ตามลำดับการบังคับบัญชา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ และมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจำนวน 1,368,598 บาท โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีการสอบสวนพยานบุคคล 2 ปาก ซึ่งก็ได้ให้การพาดพิงว่าเกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี และไม่ได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าถูกกล่าวว่ามีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย เมื่อเป็นการสอบสวนในฐานะผู้ให้ถ้อยคำตามบันทึกการสอบสวน และข้อเท็จจริงจากการสอบสวนพบว่า ดาบตำรวจ ส. เป็นผู้กระทำผิด ไม่เคยมีการกล่าวหาพาดพิง

<sup>92</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.781/2558, ที่ อ.811/2558

ผู้ฟ้องคดีมาก่อน ความเห็นและการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงมิได้  
ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ  
และเป็นธรรม คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>93</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องนายกองการ บริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากต้องรับ  
ผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการจัดซื้ออาคารชุด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัด  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ เคยชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด  
เกี่ยวกับสาเหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกรณีที่มีได้นำอาคารชุด 10 ชั้น มาให้ข้าราชการ พนักงานเข้าพัก  
อาศัยตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อ แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด  
ทางละเมิดได้ให้ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีรักษาการในตำแหน่งนายกองการ บริหารส่วนจังหวัดสลับ  
กับนาย อ. รองนายกองการ บริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ เนื่องจากนายกองการ บริหารส่วนจังหวัดถึง  
แก่ความตาย เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน  
แต่อย่างใด<sup>94</sup>

**กรณี que เห็นว่าการนำข้อเท็จจริงการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดมาพิจารณา  
ความรับผิดชอบทางละเมิดและออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่โต้แย้งแสดง  
พยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม**

โดยวินิจฉัยตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539  
และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าชอบด้วยขั้นตอนกระบวนการอันเป็นสาระสำคัญ

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง  
ต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชา นาง พ. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินและบัญชีได้ทุจริตเงินรายได้  
แผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบ  
ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงว่าในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนได้  
ปฏิบัติราชการในตำแหน่งของตนอย่างไร และมีโอกาสเสนอพยานหลักฐานต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการ ซึ่งไม่  
ปรากฏว่ามีการเสนอข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วคณะกรรมการสอบ  
ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดปฏิเสธไม่รับการพิจารณาพยานหลักฐานที่เสนอแต่อย่างใด ซึ่งการเปิดโอกาส  
ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งเปิดโอกาสให้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใด  
กำหนดให้จะต้องกระทำโดยการแจ้งข้อกล่าวหาหรือสรุปพยานหลักฐานดังเช่นขั้นตอนการสอบสวนวินัย

<sup>93</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1226/2558

<sup>94</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.309/2560

การไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าจะต้องตกเป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เป็นเหตุให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษากลับเป็นยกฟ้อง<sup>95</sup>

**หมายเหตุ** คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มิได้แจ้งให้ทราบว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการเป็นการให้ถ้อยคำในฐานะพยานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และอธิบดีกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยชี้แจงถึงขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานและยอมรับว่าเป็นผู้ลงลายมือชื่อบันทึกตรวจปล่อยใบขนส่งสินค้าและเป็นผู้ควบคุมและอนุญาตให้ผู้ส่งสินค้าขาออกทำการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ตามใบกำกับคอนเทนเนอร์ พร้อมทั้งลงลายมือชื่อรับรองการร้อยดวงตราตะกั่ว กศก. ในใบกำกับคอนเทนเนอร์ทั้งสองฉบับจริง กรณีจึงถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทราบถึงฐานะของตน โดยเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว อีกทั้งไม่มีข้อกำหนดใด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ตลอดจนข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดแต่อย่างใด จึงถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอแล้ว<sup>96</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานขนส่ง 8 ฟ้องกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งให้มีอำนาจสอบสวนทางวินัยและสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของ นาง จ. ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำการทุจริตเบียดบังเอาเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถ โดยจัดทำใบเสร็จรับเงินค่าภาษีและค่าธรรมเนียมแต่ไม่นำเงินส่งเจ้าหน้าที่การเงินตามระเบียบราชการ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีการควบคุม ดูแล หรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จนเป็นเหตุให้นาง จ. สามารถกระทำการทุจริตและเบียดบังเงินไปเพิ่มเติม พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคณะกรรมการสอบสวน

<sup>95</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.304-305/2551

<sup>96</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1278/2558

ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้ให้โอกาสชี้แจงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ และขั้นตอนวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการ เกี่ยวกับกรณีที่มีการทุจริตของผู้ได้บังคับบัญชาเพียงพอแล้ว กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและได้แสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอแล้ว<sup>97</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีข้าราชการบำนาญฟ้องสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาญจนบุรี เขต 1 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนกรณีมิได้ตรวจสอบเอกสารการจ่ายเงิน เป็นเหตุให้นาง บ. ทุจริตเงินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรณีนี้เห็นว่า การสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใด เพียงแต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานที่น่าไปพิจารณาว่าต้องรับผิดชอบหรือไม่ ก็เพียงพอแล้ว ซึ่งต่างจากคดีอาญาที่มีการกล่าวหาว่ากระทำความผิด จึงต้องแจ้งข้อกล่าวหาก่อนการสอบสวน<sup>98</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งยามรักษาการณ์ฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) วิทยาลัยการอาชีวชนครนายก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนกรณีทรัพย์สินทางราชการสูญหาย โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้ฟ้องคดีได้อธิบายการปฏิบัติหน้าที่เวรยามของผู้ฟ้องคดี แม้ว่าจะเป็นการสอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานเท่านั้น แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่ทราบว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดซึ่งรวมผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดหรือไม่ เพียงใด ดังนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงต้องเรียกบันทึกการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า บันทึกถ้อยคำพยานและเรียกผู้ให้ถ้อยคำตามบันทึกการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวว่าเป็นการสอบในฐานะพยาน และการสอบสวนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแต่ละคนต้องรับผิดชอบจำนวนเท่าใด ส่วนข้อเท็จจริง มูลเหตุ และพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ได้มีการสอบสวน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีจะมีผู้ใดบ้างที่ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนจะมีหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและการวินิจฉัยสั่งการของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) การสอบสวนผู้ฟ้องคดีจากกรณีทรัพย์สินของวิทยาลัยการอาชีวชนครนายก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ถูกโจรกรรมซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัยจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ จึงถือว่าคณะกรรมการ

<sup>97</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1919/2559, ที่ อ.952-953/2560 และที่ อ.26/2563

<sup>98</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.82/2560

สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว<sup>99</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีพนักงานขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกฟ้องผู้อำนวยการองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดียกยอกเงินโรงพิมพ์องค์การทหารผ่านศึกนั้น แม้การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบจะกระทำในฐานะพยาน แต่ก่อนการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วว่าเป็นการสอบสวนกรณีเงินของโรงพิมพ์ตามสัญญาร่วมงานฯ สูญหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถตอบคำถามของคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับรายละเอียดการทุจริตของผู้ได้บังคับบัญชาได้อย่างชัดเจน แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนเป็นอย่างดี และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบถามว่า การกระทำทุจริตของผู้ได้บังคับบัญชาคนดังกล่าวที่ไม่มีเหตุผิดสังเกตใด ๆ เป็นเพราะผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยหรือจงใจให้มีการกระทำทุจริตหรือมีส่วนร่วมกระทำผิดกับผู้ได้บังคับบัญชาหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีตอบคำถามว่าการทุจริตของผู้ได้บังคับบัญชาไม่ได้เกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยหรือจงใจหรือมีส่วนร่วมในการกระทำผิดแต่อย่างใด อันเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแล้ว กรณีถือได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนหาผู้ต้องรับผิดชอบได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว<sup>100</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลสามัญฟ้องเทศบาลเมืองมุกดาหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) โดยมูลเหตุเกิดขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลเมืองมุกดาหาร สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีการตรวจสอบการจัดทำสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงตกแต่งภายในตลาดอินโดจีน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนาง ร. เจ้าหน้าที่พัสดุ ซึ่งมีหน้าที่ทำสัญญาจ้าง แต่นางร. ได้จงใจจัดทำสัญญาจ้างไม่สอดคล้องกับใบเสนอราคา และเสนอต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้พิจารณาสัญญาดังกล่าวตามลำดับขั้น ก่อนเสนอนายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหารเพื่อลงนามในสัญญา นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ และได้สอบปากคำพยานบุคคล 9 ราย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบได้สอบปากคำของผู้ฟ้องคดี ซึ่งระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดให้ต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาเหมือนกรณีการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการ และโดยสภาพ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบก็ยังไม่อาจระบุตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือจำนวนค่าเสียหายที่หน่วยงานได้รับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ จนกว่าจะมีการสอบสวนเสร็จ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดี และได้สอบถามผู้ฟ้องคดีด้วยว่า มีถ้อยคำอื่นใดจะให้เพิ่มเติมหรือไม่ซึ่ง

<sup>99</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.399/2561

<sup>100</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.863/2561

ผู้ฟ้องคดีตอบคณะกรรมการว่า “ไม่มี” รวมทั้งตอนท้ายของบันทึกการสอบสวน (สล.1) ได้ระบุไว้ด้วยว่า “คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้แจ้งให้ทราบทั่ว ข้าพเจ้ามีสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม รวมทั้งการให้ถ้อยคำตามบันทึกการสอบสวนฉบับนี้อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลได้” ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงในการสอบสวนของคณะกรรมการและมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนหรือหักล้างข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายแก่ตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว<sup>101</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีรับราชการสังกัดกรุงเทพมหานครทำหน้าที่พิจารณาผลการประกวดราคาจ้างเหมาจัดพิมพ์เอกสารใต้ท้องกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และปลัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีจ้างเหมาโครงการดังกล่าวในราคาที่แพงกว่าที่ควร โดยผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบชี้แจง ซึ่งก่อนหน้าผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำต่อสำนักงาน ป.ป.ป. แม้ผู้ฟ้องคดีจะให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ ในระยะเวลาอันกระชั้นชิดหรือมิได้แจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งเป็นกรรมการฯ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อน แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เคยให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. มาครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงรู้เรื่องนี้เป็นการล่วงหน้า และผู้ฟ้องคดีเองก็ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ โดยยืนยันตามคำให้การเดิมที่เคยให้ไว้กับสำนักงาน ป.ป.ป. ดังนั้น หากมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ต้องเตรียม ท้วงติง หรือแก้ไข ผู้ฟ้องคดีย่อมมีระยะเวลาเพียงพอที่จะกระทำได้ ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม<sup>102</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) โดยผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นข้าราชการบำนาญ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร โรงพยาบาลเพชรบูรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ 4 ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 6 และผู้ฟ้องคดีที่ 5 ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 5 สังกัดโรงพยาบาลเพชรบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีนาง ค. ได้รับชำระเงินจากผู้ป่วยโดยไม่ได้ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ป่วย แต่ได้อ้างอิงใบเสร็จรับเงินที่ระบุเลขที่เล่มที่ ที่มีอยู่จริงให้แก่ผู้ป่วยแต่ละรายเป็นการซ้ำซ้อนกัน แล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ของตน รวมเป็นเงินจำนวน 1,078,423 บาท คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นควรให้นาง ค. ซึ่งกระทำการทุจริตในเอกสารของผู้ป่วย รวมผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ผู้ฟ้องคดีที่ 4 ผู้ฟ้องคดีที่ 5 ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการเงินรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยกำหนดให้นาง ค. และผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบ เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ได้ควบคุมดูแลการทำงานของนาง ค. ด้วยความละเอียดรอบคอบจนเป็นช่องทางให้เกิด

<sup>101</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.632/2561, ที่ อ.2157/2559

<sup>102</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.744/2561, ที่ อ.702/2561



การทุจริตทางการเงินเกิดขึ้นเป็นเวลานานต่อเนื่องกัน จึงมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่าการให้ถ้อยคำแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ตระหนักรู้ในขณะให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่าคณะกรรมการได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามาให้ถ้อยคำในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำความผิดของนาง ค. ดังกล่าว มิใช่เป็นการให้ถ้อยคำในฐานะพยานผู้รู้เห็น เหตุการณ์แต่อย่างเดียว โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ให้ถ้อยคำว่า ในฐานะผู้บังคับบัญชา คงต้องร่วมรับผิดชอบด้วย นอกจากนี้ หากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าในช่วงเวลาที่นาง ค. กระทำการทุจริต ตนได้รับคำสั่งให้ไปฝึกอบรมหรือได้รับอนุญาตให้ลา ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าก็สามารถแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อให้ตนไม่ต้องร่วมรับผิดชอบในช่วงเวลาดังกล่าวได้ แต่ในสำนวนคดีก็หาได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ดำเนินการเช่นนั้นไม่ กรณีจึงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว<sup>103</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศฟ้องกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนาง อ. เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตกรุงกัวลาลัมเปอร์ นำเงินรายได้แผ่นดินของสถานเอกอัครราชทูตซึ่งอยู่ในความดูแลไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว กระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนาง อ. และให้มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาตำแหน่งเอกอัครราชทูตให้การต่อคณะกรรมการฯ ในฐานะพยาน โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้ต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาเหมือนกรณีการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการและโดยสภาพคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก็ยังไม่อาจระบุตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือจำนวนค่าเสียหายของรัฐที่ได้รับจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จนกว่าจะมีการสอบสวนแล้วเสร็จ เมื่อได้พิจารณาบันทึกการให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำในฐานะพยานหรือผู้อาจมีส่วนเกี่ยวข้องได้รู้และเข้าใจในสาระสำคัญของการให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และได้พยายามชี้แจงโดยมีสาระสำคัญว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ซึ่งต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว<sup>104</sup>

<sup>103</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.58/2562, ที่ อ. 304/2551, ที่ อ.208/2560, และที่ อ.638/2564

<sup>104</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ.22/2563, ที่ อ. 371/2559 และที่ อ.58/2562

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับราชการสังกัดกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และอธิบดีกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมูลเหตุสืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้บังคับบัญชา แต่ละเลยไม่กำกับดูแลการปฏิบัติงานผู้ใต้บังคับบัญชาก่อให้เกิดการทุจริต โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเรียกผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 มาให้ถ้อยคำในฐานะที่เป็นหัวหน้างานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด มิใช่ในฐานะพยานแต่อย่างใด และตามหนังสือเรียกสอบปากคำได้ระบุพฤติการณ์การกระทำผิด ซึ่งเป็นการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว<sup>105</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องนายเทศมนตรีนครสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีมูลเหตุจากการตรวจสอบสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 13 ตรวจสอบพบการเบิกจ่ายการแข่งขันกีฬาเยาวชน-ประชาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ไม่ถูกต้อง นายเทศมนตรีนครสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกับนาย ป. พนักงานเทศบาลผู้ทำสัญญายืมเงิน จำนวน 185,075 บาท คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงพิจารณาแล้วเห็นว่า นาย ป. ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน ส่วนผู้ฟ้องคดีมิได้มีการสอบปากคำในฐานผู้ต้องรับผิดมาก่อน ต่อมา กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าควรลดสัดส่วนความรับผิด และให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติการเบิกจ่ายยืมเงินตรงจ่ายรวมทั้งผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบด้วย โดยแจ้งให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ หากปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดที่จะทำให้ความเห็นของกระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงไป ให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง 2 ประเด็นคือ 1) การกำหนดบุคคลที่ต้องรับผิดไม่เป็นไปตามกฎหมาย 2) การเบิกจ่ายเป็นไปอย่างรอบคอบและประหยัดแล้ว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวแล้ว เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้ส่งคำชี้แจงและข้อโต้แย้งต่อกรมบัญชีกลาง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นกระทรวงการคลัง กรณีจึงเห็นได้ว่า หลังจากที่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานดังกล่าวมีผลทำให้ความเห็นของกระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงไป แต่ในคดีนี้หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือชี้แจงของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่ส่งคำชี้แจงโต้แย้งให้กรมบัญชีกลางพิจารณาโดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีความเห็นใด ๆ จึงพึงได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาข้อโต้แย้งผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าคำชี้แจงและพยานหลักฐานดังกล่าวไม่ทำให้ความเห็นกระทรวงการคลัง

<sup>105</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1424-1426/2563

เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประมาณเส้นเล่ออย่างร้ายแรง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว<sup>106</sup>

**หมายเหตุ** คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่าเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีไม่ได้นำคำชี้แจงข้อเท็จจริงและประเด็นข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีไปพิจารณาที่มีความเห็นก่อนส่งเรื่องให้กรมบัญชีกลาง และระหว่างรอผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลางได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ปรากฏว่ากรมบัญชีกลางได้นำคำชี้แจงประเด็นข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีไปพิจารณา แล้วแจ้งผลการพิจารณาให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีก่อนออกคำสั่ง จึงเท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ฟังความผู้ฟ้องคดีตามหลักการฟังความสองฝ่ายอย่างแท้จริง อันไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

**(3) การนำข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย หรือในสำนวนการสอบสวนคดีอาญามาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด**

กรณีที่วินิจฉัยว่าการนำข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย หรือในสำนวนการสอบสวนคดีอาญามาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ถือว่ามีได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม

โดยวินิจฉัยตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิพากษาเพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีผู้ฟ้องคดีพนักงานสังกัดองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นเลขาธิการสมัชชาพนักงานรถเมล์ และสมัชชาพนักงานรถเมล์ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยมติคณะกรรมการสมัชชา กำหนดให้จัดงานสัมมนา เรื่อง มาตรการการแก้ไขปัญหาองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และได้ดำเนินการขออนุมัติงบประมาณผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเงิน 50,000 บาท และผู้อำนวยการขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เป็นผู้อนุมัติ โดยใช้งบกลางในการจัดสัมมนา และผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งหลักฐานการใช้จ่ายเงินขอหักล้างเงินยืมตรงจ่ายแล้ว ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้วพบว่าการยืมเงินดังกล่าวไม่ใช่การจ่ายเงินยืมตรงจ่ายให้กับพนักงานเพื่อกิจการภายในขอบวัตถุประสงค์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือแจ้งให้นำเงินยืมตรงจ่ายมาชำระ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ส่งเงินจำนวนดังกล่าวคืนแต่อย่างใด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่ง

<sup>106</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.868/2564

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยกับผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นในยกเว้นโทษทางวินัย และมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามที่รับไปจำนวน 50,000 บาท หากไม่ชำระจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยหักเงินเดือนผู้ฟ้องคดี เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวนตามข้อ 8 วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ก่อนจึงทำการวินิจฉัยและออกคำสั่งได้ การที่หน่วยงานออกคำสั่งดังกล่าวโดยมิได้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่นำสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายคนละฉบับและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันมาใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งไปโดยมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>107</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการครู ตำแหน่ง ครูชำนาญการ โรงเรียนกันทรวิชัย อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ฟ้องผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดมหาสารคามได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อดำเนินการสอบข้อเท็จจริงในกรณีของผู้ฟ้องคดี ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องกระทำการทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้าน โดยได้นำหลักฐานอันเป็นเท็จมาใช้ประกอบการขอเบิกค่าเช่าบ้าน โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เป็นบุคคลชุดเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และนำสำนวนการสอบสวนทางวินัยมาเป็นสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้คณะกรรมการต้องให้ออกโอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ประกอบกับการดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้องให้ออกโอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา

<sup>107</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.114/2554

ชั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เมื่อการสอบสวนทางวินัยและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันและมีขั้นตอนรวมทั้งวิธีการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันด้วย อีกทั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นบุคคลชุดเดียวกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาก่อนว่าจะนำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำไว้ในกรณีที่ถูกระบุสอบสวนทางวินัยมาใช้ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย จึงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการสอบสวนหาผู้รับผิดทางละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมในกรณีที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่ง เป็นผลให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>108</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต 1 (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากอธิบดีกรมสามัญศึกษา มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนาง อ. อาจารย์ระดับ 7 โรงเรียนสามัคคีวิทยาคม ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ ได้จัดทำหลักฐานการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับพัสดุ เป็นเท็จเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย จำนวน 2,039,515.95 บาท ผู้อำนวยการสามัญการศึกษาจังหวัดเชียงรายแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว คณะกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนนาง อ. และได้จัดทำรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยเห็นว่านาง อ. ทุจริต ต่อหน้าที่ ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดี) สองครั้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งต่อมามีกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นาง อ. ได้ยกยอดเงินดังกล่าวไปใช้เป็นการกระทำโดยทุจริต และเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อสั่งจ่าย ไม่ตรวจสอบความถูกต้องของเช็คที่สั่งจ่ายโดยไม่ขีดคร่อม “หรือผู้ถือ” ออก เห็นควรให้นาง อ. และเจ้าหน้าที่ผู้ลงนามสั่งจ่ายเช็คอีก 5 ราย รวมผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน โดยขั้นตอนการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการดังกล่าว เพียงแต่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของนาง อ. ที่เป็นเหตุให้เงินงบประมาณของสำนักงานสามัญศึกษาขาดบัญชี โดยพิจารณาจากสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนาง อ. แต่ไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งข้อกล่าวหาใด ๆ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทราบเกี่ยวกับการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เรียกผู้ฟ้องคดีที่ 1 มาเพื่อให้ปากคำหรือให้คำชี้แจงต่อคณะกรรมการ ไม่ว่าจะในฐานะผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานหรือให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1

<sup>108</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 791/2555

ทราบข้อเท็จจริงเป็นอย่างดีแล้วไม่อาจโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้ อีกทั้ง กรณีนี้มีใช้ตามมาตรา 30 วรรคสอง (5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากการดำเนินการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แยกต่างหากจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเป็นการดำเนินการเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนที่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้เงินจำนวน 167,513.10 บาท จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งดังกล่าวและไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>109</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อเรือชุดแบบหัวสว่านฟ็อกออิบตี กรมเจ้าท่า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กรมเจ้าท่า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) และกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติและชี้มูลความผิดกรณีสัญญาจัดซื้อเรือชุดแบบหัวสว่าน ต่อเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งได้ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่าจะพิจารณาดำเนินการตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยมิได้ยึดถือความเห็นเป็นที่ยุติ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดยังมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งหก การที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดวินัย หาใช่ความรับผิดชอบทางละเมิดและมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งหกในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ส่งสำนวนการสอบสวนรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) โดยกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) ผู้รับมอบอำนาจ ก็หาได้มีการแจ้งความเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเฉพาะในส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งหก ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้ง การดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและการมีหนังสือขอคำชี้แจงและเอกสารเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการแจ้งหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งหกชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการไม่ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกทราบสถานะของตนย่อมมีผลทำให้การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีทั้งหกอยู่ในฐานะของพยานบุคคล และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิหรือให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องตนเองตามสิทธิการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหก ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีทั้งหก จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>110</sup>

<sup>109</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.735/2556

<sup>110</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.621-622/2556

ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้างฟ้องอธิบดีกรมเจ้าท่า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมเจ้าท่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจากการกระทำละเมิดจำนวน 556,598.99 เหรียญสหรัฐ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในหนังสือเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามสัญญาต่อสร้างเรือชุดเป็นเหตุให้ผู้รับจ้าง ใช้เป็นข้ออ้างในการส่งมอบงานที่แตกต่างไปจากข้อกำหนดในสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณามูลความผิดกรณีบริษัท อ. ผิดสัญญาไม่สามารถส่งมอบเรือชุดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รายงานผลการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ส่งสำนวนการสอบสวนดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเพิ่มเติมให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ที่ต้องรับผิดจากกรณีการตรวจรับงานงวดที่ 4 ในขั้นตอนการยอมรับตามข้อเสนอของผู้รับจ้าง นั้น เห็นว่าการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัยโดยผู้ฟ้องคดีได้ให้การในฐานะพยานบุคคล หากใช่เป็นการสอบผู้ฟ้องคดีในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดทางละเมิด จึงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีตามข้อ 8 วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ส่งรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ก็ไม่มีการสอบผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ต้องรับผิดดังกล่าวก่อนออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกรณีดังกล่าวไม่เข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่าได้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลังตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2.<sup>111</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาว ช. ฟ้องมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากต้องรับผิด

<sup>111</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.693/2561

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณี นางสาว ช. ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริต โดยผู้ฟ้องคดีเคยให้การตามบันทึก ถ้อยคำซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานในการสอบสวนทางวินัยของนางสาว ช. ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สำหรับการดำเนินการทางละเมิด คณะกรรมการเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย เห็นควรเรียกให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนและรายงานต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นควรดำเนินการตามเสนอ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังมิได้ปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อุทธรณ์ต่อศาลว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะให้ถ้อยคำในฐานะพยาน ในการสอบสวนทางวินัยของนางสาว ช. ก็ชอบที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะหยิบยกข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยและสั่งการให้รับผิดชอบได้ เป็นการให้เหตุผลที่ขัดแย้ง กันเองกับข้อกำหนดในข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>112</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีเจ้าหน้าที่สรรพากร 3 สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขากมลาไสย ฟ้องกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากนาง ว. เจ้าหน้าที่สรรพากร 5 ไม่นำเงินภาษีที่จัดเก็บได้ ส่งคลังตามระเบียบการเก็บ รักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2520 และแสดมภ์อาคารคงเหลือไม่ ครบถ้วนตามบัญชีและได้ยกยอกเงินภาษีที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์ส่วนตนก่อให้เกิดความเสียหายทั้งสิ้น 236,525.86 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งเป็น คณะกรรมการชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงของนาง ว. และได้สอบสวน ผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานตามแบบบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี (แบบ สว.5) ผลการสอบสวนปรากฏว่านาง ว. ให้การรับสารภาพ และเห็นว่านาย อ. ผู้บังคับบัญชา ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของผู้ได้บังคับบัญชา คือนาง ว. ควรรับผิดชอบ โดยไม่ได้มีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ เมื่อเสนอรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้วพิจารณา เห็นว่า เห็นควรให้ นาง ว. รับผิดชอบจำนวน ส่วนนาย อ. ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าร่วมกระทำผิดจึงไม่ต้อง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมา กรมบัญชีกลางเห็นว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งมีหน้าที่ทำ รายงานการเงินและแสดมภ์อาคารและลงนามรับเงินและแสดมภ์อาคารคงเหลือประจำวันจากนาง ว. โดยมีได้ ตรวจนับจำนวนว่าถูกต้องหรือไม่ ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ ร้อย ละ 20 เป็นเงิน 47,305.17 บาท โดยที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงมิได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดี ทราบข้อเท็จจริงทางใดทางหนึ่ง หรือรู้ตัวมาก่อนเลยว่าตนต้องมีส่วนรับผิดชอบร่วมกับนาง ว. โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ มีโอกาสที่จะโต้แย้งปฏิเสธความรับผิดของตนแต่อย่างใด การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน จึงมิได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>113</sup>

<sup>112</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.292-293/2549

<sup>113</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.415/2553



กรณีทีวินิจฉัยว่าการนำข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย หรือในสำนวนการสอบสวนคดีอาญามาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ถือว่าได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

โดยวินิจฉัยตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าชอบด้วยขั้นตอนกระบวนการอันเป็นสาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีเป็น ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ 8 สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ฟ้องอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จัดตั้งศูนย์ให้การศึกษา มีพิธีเปิดงาน และมีผู้บริจาคเงินเข้ากองทุนการศึกษา จำนวนเงินทั้งสิ้น 51,700 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำเงินส่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่นำเงินดังกล่าวหักกลบลบหนี้กับเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้ทตรงจ่ายเพื่อการบริหารศูนย์ไปก่อน จำนวน 126,811 บาท ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่มีระเบียบรองรับจึงไม่สามารถเบิกจ่ายได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ซึ่งพิจารณาแล้วมีมติว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำการทุจริต แต่กระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีมติดลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี และระหว่างพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีเข้าชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมิได้พบคณะกรรมการแต่ได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมพยานหลักฐานว่าได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และคำอุทธรณ์ เพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว โดยตามคำสั่งชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาครบถ้วนทุกประเด็น จึงถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว ทั้งนี้ แม้คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาพิจารณาเรื่องการลงโทษทางวินัยมีมติว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาทุจริต ก็ได้มีมติบัญญัติใดกำหนดให้ต้องรับฟังความเห็นตามคณะกรรมการสอบสวนวินัยมีผลต่อการพิจารณาในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกรณีนี้ภายหลังกรมบัญชีกลางได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเช่นเดียวกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงชอบด้วยขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว<sup>114</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีข้าราชการครูฟ้องเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 11 จังหวัดนครสวรรค์ มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการทางอาญา ดำเนินการทางวินัย และดำเนินการทางแพ่งเรียกค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี นาง ส. และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องที่ได้

<sup>114</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1414/2558

เบิกเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับนักศึกษา โดยทำเอกสารหลักฐานเท็จและไม่มีหลักฐานการจ่าย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินทางราชการ โดยขอเบิกเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับนักศึกษาสาขาเกษตรกรรมเกินความเป็นจริงสำหรับปีงบประมาณ 2539 และนำเงินอุดหนุนโครงการเกษตรเพื่อการยังชีพไปใช้จ่ายโดยไม่มีหลักฐาน จำนวน 1,173,157 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นคณะเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงตามบันทึกแบบ (สว.4) และให้การในทำนองเดียวกันว่าไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทุจริตเบิกจ่ายเงินอุดหนุน แต่ยอมรับว่าลงนามอนุมัติให้เบิกเงิน เมื่อปรากฏในข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับรู้ตั้งแต่ต้นแล้วว่า มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีและพวก กรณีบริหารโครงการเกษตรเพื่อการยังชีพและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ และรับรู้ด้วยว่าคณะกรรมการทั้งสองชุดเป็นบุคคลเดียวกัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยอมรับหน้าที่และต่อสู้ออกกล่าวหาดังกล่าวอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกรณีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งมีโทษสูงสุดถึงไล่ออกจากราชการ ทั้งการให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีมีเจตนาขัดแย้งที่จะปฏิเสธข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการทุจริต ซึ่งการปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าวครอบคลุมทั้ง การสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดและการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดแบบบันทึกถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง จึงสามารถรับฟังแบบบันทึกถ้อยคำการสอบสวนวินัย (สว.4) เป็นพยานหลักฐานในสำนวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้<sup>115</sup>

กรณีผู้ฟ้องคดีเจ้าหน้าที่สังกัดกรมทางหลวงฟองกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) และกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เนื่องจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2543 ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 13 ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกรณีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทุจริตการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน โดยมีพฤติการณ์คำนวณและประมาณราคาค่าทดแทนโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง พืชผล ต้นไม้สูงกว่าความเป็นจริงพร้อมทั้งมีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี 5 ราย รวมผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ถือเอาสำนวนการสอบสวนวินัยมาเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด โดยเห็นว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนทางวินัยเป็นชุดเดียวกับกรณีที่พิพาทนี้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เคยให้การแก้ข้อกล่าวหาไว้แล้วว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามกฎหมายและมีได้ก่อให้เกิดความเสียหาย คณะกรรมการจึงรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบ แต่กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบ

<sup>115</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.901/2562

ละ 70 ของจำนวนความเสียหาย เป็นเงิน 245,019.60 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงทางราชการไม่ได้รับความเสียหายในทางแพ่ง จึงเสนอความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งข้อกล่าวหากรณีเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนและการสำรวจทรัพย์สินเพื่อเวนคืน ซึ่งข้อกล่าวหาทั้งสองส่วนเป็นไปโดยชอบด้วยระเบียบของทางราชการแล้วไม่มีความเสียหายเกิดแก่ทางราชการแต่อย่างใด อันแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงพฤติการณ์ของตนโดยละเอียด รวมทั้งทราบถึงความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความจากการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีแล้ว และยังปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้แจ้งพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคล และพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการสำรวจประเมินราคาค่าทดแทนแล้ว ตามแบบ สว.3 แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ให้การแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ดังนั้น การแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบ สว.2 และแบบ สว.3 ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามที่ถูกล่ามและได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งข้อกล่าวหาทางวินัยรวมทั้งปฏิเสธว่าไม่มีความเสียหายที่ต้องชดใช้แก่ทางราชการตามแบบ สว.4 เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัยซึ่งได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาทั้งส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยและการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับทราบข้อเท็จจริงและได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในกระบวนการทั้งสองส่วน นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนทำการสอบสวนเหมือนดังเช่นการสอบสวนทางวินัย แม้คณะกรรมการจะมีได้แจ้งข้อกล่าวหาที่ไม่ได้ทำให้การสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดเป็นอย่างดีเนื่องจากเป็นเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นและให้การโต้แย้งคัดค้านไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจให้การโต้แย้งต่างไปจากเดิมได้ กรณีจึงเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>116</sup>

**หมายเหตุ** คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังมีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>116</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1166/2563

(4) กรณีที่มีการแก้ไขข้อ 18 วรรคสาม โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2559

กรณีที่ถือว่ามิได้ดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผู้ฟ้องคดีตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีตำบลบ้านแหลมฟ้องนายกเทศมนตรีตำบลบ้านแหลม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนจากการที่เป็นผู้สรุปลงนามเห็นชอบสรุปผลการประมาณราคาก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลบ้านแหลม ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบพบว่าการจ้างก่อสร้างดังกล่าวมีราคาสูงเกิน นายอำเภอบ้านแหลมจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และมีความเห็นว่าคณะกรรมการกำหนดราคากลางโครงการดังกล่าวและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะรองนายกเทศมนตรีตำบลบ้านแหลมมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องมีการตรวจสอบราคากลางตามหลักเกณฑ์การก่อสร้างให้เป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ทักท้วงหรือสั่งการตามระเบียบราชการ พฤติการณ์ถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ จำนวน 108,100.14 บาท นายกเทศมนตรีตำบลบ้านแหลม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ส่งให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอีกครั้ง และรายงานต่อกระทรวงการคลังอีกครั้งหนึ่ง ตามข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เห็นว่าคดีนี้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้สอบสวนผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะให้ถ้อยคำที่ไม่ทราบเรื่องที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทักท้วงกรณีการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างสำนักงานเทศบาลตำบลบ้านแหลมสูงกว่าความเป็นจริงก็ตาม แต่จากการให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการฯ นั้น ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีทราบความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานของตน อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบราคากลางและลงนามให้ความเห็นชอบสรุปผลการประมาณราคากลางต่อผู้พิจารณาสั่งการ จึงอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีที่เกิดความเสียหาย ย่อมต้องรู้หรือควรรู้ว่าการสอบสวนผู้ฟ้องคดีเป็นการสอบสวนฐานะใด และแม้ผู้ฟ้องคดีจะอยู่ในฐานะใดก็ตามย่อมต้องให้ถ้อยคำที่เป็นจริงอยู่นั่นเอง ประกอบกับบันทึกการสอบสวนผู้ฟ้องคดีได้ให้การรับรองว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบและเข้าใจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าวซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี และได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามสมควร

แล้ว จึงถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ต้อง รับผิด แล้ว กรณีนี้จึงไม่ต้องด้วยข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าว เมื่อกระทรวงการคลังได้ พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของผู้ฟ้องคดีและมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้จะต่างจากความเห็นของผู้แต่งตั้งที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนก็ตาม ก็ไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดผู้ฟ้องคดีเพื่อวินิจฉัยสั่งการ แต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว<sup>117</sup>

**หมายเหตุ** คดีนี้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยเหตุมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลปางตาไว ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังฟ้องนาย ก องค์การบริหารส่วนตำบลปางตาไว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีตรวจพบ ว่า นาง ธ. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี มีหน้าที่รับเงิน เบิกจ่ายเงิน เก็บรักษาเงิน ได้นำเช็คขององค์การบริหารส่วน ตำบลปางตาไว จำนวน 8 ฉบับที่ตนเองเบิกไว้สำหรับเขียนส่งจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงินนำไปเบิกถอน เงินจากบัญชีเงินฝาก และเขียนรายการในเช็คให้ตนเองเป็นผู้รับเงินและทำการปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจส่ง จ่าย คือ หัวหน้าส่วนการคลัง (จำสืบตำรวจ ป.) และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนทั้งสิ้น 6,808,729.77 บาท ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังขณะที่ นาง ธ. เบิกจ่ายเช็ค ใบที่ 8 คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นว่า นาง ธ. ซึ่งเป็นผู้ทุจริตต้องรับผิดชดใช้เต็ม จำนวนความเสียหาย ส่วนบุคคลอื่นไม่ต้องรับผิด ต่อมา กรมบัญชีกลางเห็นว่ามีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนเพิ่มขึ้นต่างจากสำนวนสอบสวนที่องค์การบริหารส่วนตำบลปางตาไวสอบสวนไว้ โดยเห็นว่านอกจาก นาง ธ. แล้ว หัวหน้าส่วนการคลัง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับ ผิดด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงออกคำสั่งให้นาง ธ. หัวหน้าส่วนการคลัง รวมทั้งผู้ฟ้องคดี ปลัดองค์การบริหารส่วน ตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขณะเกิดเหตุละเมิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยผู้ฟ้องคดีได้เคยให้ ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดปรากฏตามบันทึกการสอบสวน (สล.1) โดยให้ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าส่วนการคลังและการควบคุมดูแลการปฏิบัติ หน้าที่ของนางสาว ธ. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตรวจพบว่าสมุดเช็คและเช็คขององค์การบริหารส่วนตำบลหายไป และการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีหลังพบการทุจริต ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำทุจริตของนาง ธ. ระหว่างที่ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชา และได้แย้งว่าตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตเนื่องจากเพิ่งย้ายมาดำรง ตำแหน่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าการให้ถ้อยคำขณะนั้น เป็นการให้ถ้อยคำในฐานะพยาน แต่ในคดีความรับ ผิดมูลละเมิดของเจ้าหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีย่อมรู้อยู่แล้วว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนาง ธ. ในขณะที่

<sup>117</sup> คำพิพากษาศาลปกครองเพชรบุรี ที่ 102/2562 (คดีอยู่ระหว่างพิจารณาอุทธรณ์)

การทุจริตซึ่งย่อมคาดหมายได้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดในฐานะผู้บังคับบัญชา ประกอบกับคดีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีข้อเท็จจริงอื่นใดที่แตกต่างหรือเพิ่มเติมขึ้นจากถ้อยคำที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอย่างเป็นทางการเป็นสาระสำคัญ อีกทั้ง ในการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในมูลละเมิดก็เพียงนำข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ต่อคณะกรรมการฯ เท่านั้น มาประกอบการพิจารณา จึงถือได้ว่า ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพื่อสนับสนุนหรือหักล้างข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายแก่ตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว โดยที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาหลังทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ตามข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 แต่อย่างไรก็ตาม ข้อ 18 วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้ในกรณีที่หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นอย่างไร ผู้สั่งแต่งตั้งต้องสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีดุลพินิจในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะต้องสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังเท่านั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยนาย ป. ใช้ดุลพินิจในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยขัดต่อหลักความเป็นกลางจริง แต่ในขั้นตอนของการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการฯ ไม่ปรากฏว่ามีเหตุอื่นที่เป็นสาระสำคัญอันทำให้การพิจารณาทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ท้ายที่สุดแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็จะต้องมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการอันส่งผลกระทบต่อตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทั้งทางที่เป็นผลดีและเป็นผลร้ายแก่ตน เพราะฉะนั้น ศาลจึงเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในชั้นการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและชั้นการวินิจฉัยสั่งการตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ แต่ขั้นตอนดังกล่าวก็ทำได้เป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่ทำให้คำสั่งที่พิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดไม่<sup>118</sup>

**หมายเหตุ** คดีนี้ศาลปกครองพิษณุโลกพิพากษาเพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

**กรณี** ที่ ถือว่า ได้ดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>118</sup> คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลก ที่ 81/2563 (คดีอยู่ระหว่างพิจารณาอุทธรณ์)

กรมประมง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องนาย อ. ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่ง นายช่างโยธา 7 สังกัดกรมประมง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เสนอโครงการปรับปรุงสุขอนามัยท่าเทียบเรือประมง ภูเก็ต เพื่อปรับปรุงมาตรฐานของท่าเทียบเรือประมงให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของสหภาพยุโรป และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการดังกล่าว โดยมีองค์กระสะพานปลาเป็นผู้รับผิดชอบแบบการก่อสร้าง ราคา กลาง โดยมีคณะทำงานโครงการปรับปรุงสุขอนามัยท่าเทียบเรือจังหวัดภูเก็ต มีหน้าที่ตรวจสอบแบบแปลน ราคาของโครงการดังกล่าวซึ่งมีผู้ฟ้องคดีอยู่ในคณะทำงานดังกล่าวด้วย ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้าง บริษัท พ. ตามโครงการมูลค่า 299,007,600 บาท ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบว่า มีการ คำนวณราคาค่า Factor F ไม่ถูกต้องตามแนวทางหนังสือกระทรวงการคลัง ทำให้ราคากลางสูงกว่าราคากลาง ที่ควรเป็น 3,017,662.31 บาท อธิบดีกรมประมงจึงมีคำสั่งกรมประมง ที่ 835/2549 ลงวันที่ 13 กันยายน 2549 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ และมีบันทึกชี้แจงเพิ่มเติมกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดมีความเห็นว่า ราคากลางที่ถูกต้องยังสูงกว่าราคาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหาย และไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบ ต่อมากระทรวงการคลัง (ผู้ร้องสอด) โดยกรมบัญชีกลาง พิจารณาแล้วเห็นว่าการ คำนวณราคากลางไม่ถูกต้องตามการชี้แจงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นควรให้คณะทำงาน โครงการดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดราคากลาง ผู้อำนวยการส่วนวิศวกรรมประมง ผู้อำนวยการสำนัก พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง รองอธิบดีกรมประมง รับผิดชอบ อธิบดีกรมประมงจึงมีคำสั่งกรมประมง ที่ 315/2557 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และคณะกรรมการฯ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงเพื่อโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี และคณะทำงานฯ ได้มีหนังสือที่ กษ 0511.61/2007 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2557 ชี้แจงข้อเท็จจริง ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยยอมรับว่าได้คำนวณราคากลางผิดจริงในส่วนงาน สะพาน จึงขอรับผิดชอบในส่วนนี้จำนวน 5,860.44 บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน จำนวน 75,224,15 บาท กรณีจึงเห็นได้ว่าอธิบดีกรมประมงได้สอบข้อเท็จจริง และรับฟังข้อโต้แย้ง ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง ความเสียหายกรณีนี้จึงยุติแล้วตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีโดยอธิบดีกรม ประมงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบได้ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>119</sup>

##### (5) กรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย

กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องทายาทของนาย ป. ขณะดำรงตำแหน่ง นายกองการบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง ซึ่งได้ออกประกาศประกวดราคาก่อสร้างถนน ต่อมา สำนักงานตรวจ

<sup>119</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1849/2562 (คดีอยู่ระหว่างพิจารณาอุทธรณ์)

เงินแผ่นดินเห็นว่ามี การพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างไม่สมประโยชน์ทางราชการ จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยไม่มีการสอบสวนนาย ป. แต่อย่างใด ระหว่างรายงานให้กระทรวงการคลังทราบนาย ป. ถึงแก่ความตาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีคำสั่งให้ทายาทนาย ป. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้สอบสวนนาย ป. มาก่อน คำสั่งคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้โอกาสแก่คู่กรณีได้แย้งแสดงพยานหลักฐานเป็นหลักแห่งความยุติธรรม การที่หน่วยงานอ้างว่ากรณีนี้เป็นปัญหาแห่งอายุความที่จะต้องรีบฟ้องตามข้อ 24 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น หาใช่ข้อยกเว้นการดำเนินการตาม ข้อ 15 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ไม่<sup>120</sup>

กรณีกรมควบคุมประพฤติ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องนาง จ. ในฐานะส่วนตัวและในฐานะผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ถึงแก่ความตายแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีนี้ จึงเป็นเพียงการรวบรวมหลักฐานเพื่อหน่วยงานของรัฐจะได้พิจารณาว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอว่าเจ้าหน้าที่ผู้ถึงแก่ความตายกระทำละเมิดที่จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่เท่านั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่จำเป็นต้องให้โอกาสทายาทหรือผู้จัดการมรดกได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด<sup>121</sup>

#### (6) กรณีที่หน่วยงานเพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหา

กรณีผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลดอกคำใต้ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายจากการจัดทำโครงการก่อสร้างกำแพงป้องกันตลิ่งพร้อมปรับปรุงภูมิทัศน์ลำน้ำร่องช้าง แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบไม่ครบทุกข้อกล่าวหา โดยแจ้งเฉพาะประเด็นการอนุมัติเบิกจ่ายค่าจ้างในงวดที่ 8 และงวดที่ 9 ให้ผู้รับจ้าง แต่ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาในประเด็นการกำหนดราคากลางการก่อสร้างกำแพงป้องกันตลิ่งพร้อมปรับปรุงภูมิทัศน์ลำน้ำร่องช้าง จึงเป็นการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังโดยมิชอบ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>122</sup>

<sup>120</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 240/2549

<sup>121</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1066/2558

<sup>122</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.551/2564



## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิด ทางละเมิดตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ไว้เป็นการเฉพาะให้บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่ทำการใด ๆ ได้ภายใต้ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น รวมทั้งได้บัญญัติรับรองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นรากฐานของการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของกฎหมายลำดับรองลงมา เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองชั้นเจ้าหน้าที่ ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญย่อมมีผลบังคับอย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนจึงมีสิทธิในการปกป้องสิทธิเสรีภาพต่อการใช้อำนาจรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักการที่สำคัญเหล่านี้คือข้อความคิดที่อยู่เบื้องหลังของการบัญญัติหลักการรับฟังคู่กรณีในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่หลักการนี้มีได้ใช้กับคำสั่งทางปกครองทุกประเภทแต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิเท่านั้น ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิอย่างหนึ่ง คือ คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีกฎหมายลำดับรองให้ความคุ้มครองตามหลักการรับฟังคู่กรณี ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ที่บัญญัติว่าคณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

หลังจากที่ได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ยังพบปัญหาเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวว่า ถึงแม้ว่าจะมีแนวทางแบบบันทึกการสอบสวน และแบบรายงานผลการสอบสวนก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาที่หน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรือนำบันทึกถ้อยคำในชั้นชี้แจงมาออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหน้าที่ ไม่มีขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหา อีกทั้ง การให้ถ้อยคำเป็นการให้ถ้อยคำในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้องผู้บังคับบัญชา หรือพยาน ซึ่งยังมีการตีความในมุมมองที่แตกต่างกัน ว่า กรณีดังกล่าวเป็นการให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้วหรือไม่ รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน จึงมีปัญหาเกี่ยวกับการนำข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนทางวินัยมาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด และการนำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ.ป.ช. มาใช้เป็น

สำนวนการสอบสวนทางวินัย อีกทั้ง ยังมีปัญหาว่าภายหลังการแก้ไขข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วมีผลให้ต้องสอบสวนเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดหรือไม่ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์ถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิดตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยพิจารณาจากเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด รวมถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศไทยว่ามีแนวทางการพิจารณาอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นปัญหาที่กล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังกล่าว ดังนี้

### 5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานจะมีผลกระทบต่อคำสั่งให้ชดใช้เงินเพียงใด

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต้องรับผิดในกรณีจงใจก่อให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ที่พิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หัวหน้าหน่วยงานจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องแจ้งให้ผู้ต้องรับผิด ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือพยานมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และต้องดำเนินการให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้สอบสวน ไม่มีการให้ถ้อยคำ หรือมิได้ชี้แจงภายหลังตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ย่อมส่งผลให้คำสั่งชดใช้สินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยแบ่งออกเป็นสองแนวทาง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และใช้หลักเกณฑ์และเหตุผล ตามประเด็นต่าง ๆ ที่จะอภิปรายต่อไปนี้

**แนวทางที่ 1 กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานประเด็น ไม่ปรากฏจากข้อเท็จจริงว่ามีการสอบสวนผู้นั้นมาก่อน**

ในกรณีที่ปรากฏว่าการสอบสวนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณีไม่ได้รับหนังสือแจ้งการเรียกมาให้ถ้อยคำตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1278/2558 หรือกรณีที่เอกสารสูญหายไม่ปรากฏ

หลักฐานว่ามีการสอบสวนเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นมาก่อน ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 473/2553 ไม่อาจถือว่าได้ดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว การให้เหตุผลในลักษณะดังกล่าวเป็นการพิจารณาตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่ต้องชอบด้วยรูปแบบกระบวนการขั้นตอนและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการให้โอกาสโต้แย้งพยานหลักฐานเป็นขั้นตอนที่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยความรับผิดชอบต่อไป อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ หากปราศจากกระบวนการส่วนนี้แล้วย่อมส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ อีกทั้ง หากพิจารณาคุณค่าที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองคือ สิทธิเสรีภาพซึ่งเป็นคุณค่าระดับสูงที่กฎหมายให้ความสำคัญแล้ว คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 842/2555 วินิจฉัยตามหลักความได้สัดส่วนว่าคำสั่งชดเชยค่าสินไหมทดแทนแม้เป็นการเรียกให้ชดเชยเงินคืนแก่รัฐก็ตาม แต่ไม่ใช่กรณีที่ประชาชนได้ประโยชน์โดยตรงจากการเรียกชดเชยเงินจึงมีอาจอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อหลีกเลี่ยงการไม่ทำตามรูปแบบขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดในการคุ้มครองสิทธิได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 240/2549 วินิจฉัยว่า หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นหลักแห่งความยุติธรรม และตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.626/2557 วินิจฉัยหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงที่จะต้องตรวจสอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องและต้องรับฟังพยานให้ครบถ้วน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกทั้ง กระบวนการสอบสวนดังกล่าว เมื่อมิได้มีการสอบสวนผู้ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว ถือว่าเป็นการดำเนินการที่ยังไม่ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าผู้ยื่นเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย และเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าแนวคำวินิจฉัยนี้ให้ความสำคัญต่อเจตนารมณ์ของหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดเชยค่าสินไหมทดแทน ที่ต้องมุ่งคุ้มครองคู่กรณีที่จะต้องอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ โดยต้องให้ผู้ยื่นได้มีโอกาสชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนต่อเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา เพื่อให้ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าวว่า ตนมีส่วนที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญต่อรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่จะเสนอต่อผู้แต่งตั้งและทำความเข้าใจไปยังกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาการที่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้ดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีมาก่อนจึงไม่ชอบด้วยขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ผู้วิจัยเห็นว่าการวินิจฉัยดังกล่าวสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่มุ่งเน้นว่า มนุษย์คือปัจเจกชนที่ทรงคุณค่าและเป็นประธานแห่งสิทธิทั้งปวง มนุษย์มิใช่วัตถุแห่งการพิจารณาและมีสิทธิที่จะเข้าร่วมกับองค์กรที่จัดทำคำวินิจฉัยในการค้นหาความจริงให้คลี่คลาย และค้นหาทางแก้ปัญหาที่เป็นธรรมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้โดยชอบ ซึ่งเป็นหลักประกันต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนความรับ

ผิดทางละเมิดที่ขอบธรรมตามครรลองของหลักนิติรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ

### ประเด็น อายุความละเมิดที่เกี่ยวกับการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 240/2549 วินิจฉัยว่า ปัญหาแห่งอายุความที่จะต้องรีบฟ้องหาใช้ข้อยกเว้นการดำเนินการตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 531/2561 คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานมาก่อน โดยมีความเห็นต่อกระทรวงการคลังว่า ไม่มีผู้ใดต้องรับผิดเนื่องจากทางราชการมิได้เสียหายแต่กระทรวงการคลังเห็นว่ามีการก่อให้เกิดความเสียหายและมีผู้ต้องรับผิด แต่ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหน่วยงานเห็นว่าหากให้โอกาสผู้ฟ้องคดีจะไม่สามารถออกคำสั่งได้ทันภายในอายุความ จึงออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ว่ากระทรวงการคลังจะทักท้วงว่าข้อเท็จจริงจากสำนวนไม่เพียงพอต่อการวินิจฉัยออกคำสั่ง และมีมติให้หน่วยงานพิจารณาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงว่าเพียงพอให้กระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงความเห็นหรือไม่ โดยที่หน่วยงานมิได้ดำเนินการให้โอกาสชี้แจงแต่อย่างใด กลับพิจารณาจากคำอุทธรณ์คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ฟ้องคดีว่ามีอาจเปลี่ยนแปลงความเห็นกระทรวงการคลังได้ ถือว่าการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มิได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งจึงทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่า การให้โอกาสชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวข้องด้วยเรื่องอายุความที่กำหนดให้การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 8 ประกอบมาตรา 10 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ต้องอยู่ภายใต้อายุความอย่างยาว 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ภาระของการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้นมีวัตถุประสงค์ในการพิจารณาเหตุความเสียหาย และการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และต้องรับผิดจำนวนเท่าใด และรายงานการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดเสนอต่อผู้แต่งตั้งมีความเห็น และส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามข้อ 17 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกฯ ดังนั้น ในกรณีที่ต้องส่งรายงานให้กระทรวงการคลังพิจารณา หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีการดำเนินการให้ครบถ้วนในขั้นตอนการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนส่งความเห็นให้กระทรวงการคลังพิจารณา ก็อาจก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นตอนที่ต้องให้โอกาสในภายหลังตามความเห็นของกระทรวงการคลังซึ่งอาจให้หน่วยงานมีการพิจารณาพยานหลักฐาน หรือส่งบันทึกการให้ถ้อยคำเพิ่มเติมในภายหลัง ซึ่งในกรณีที่ใกล้สิ้นสุดอายุความในการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงละเอียดมิได้ดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นขั้นตอนโต้แย้งให้มีการทบทวนภายหลังที่มีการออกคำสั่งแล้ว เนื่องจากคู่กรณีไม่เห็นพ้องกับคำสั่งดังกล่าว มิใช่ขั้นตอนการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองยังนำขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์มาให้เหตุผลรวมกับการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานด้วย ซึ่งขัดต่อหลักการรับฟังคู่กรณีอย่างยิ่ง

**ประเด็น เกี่ยวกับความเห็นของกระทรวงการคลังที่พิจารณาเห็นว่ามีผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่างจากสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด**

มูลคดีก่อนการแก้ไขกฎหมาย เพิ่มเติมข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นส่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หากหน่วยงานมิได้ดำเนินการสอบสวนเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในชั้นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมาก่อน เนื่องจากอาจพิจารณาเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับมูลเหตุความเสียหายต่อหน่วยงานหรือในกรณีที่สอบสวนบุคคลอื่น ๆ แล้วเห็นว่าไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นและไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบ แต่เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณารายงานการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าวแล้วเห็นว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบซึ่งตามข้อ 17 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการพิจารณา ตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในกรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 531/2561 กรณีนี้ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่กล่าวในประเด็นก่อนหน้า กระทรวงการคลังมีความเห็นว่ามีผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งพิจารณาตามรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่มีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างไร เนื่องจากเห็นว่าไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบ เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นว่ามีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างต้องรับผิดชอบจึงทำให้มีผลผูกพันหน่วยงานที่ต้องออกคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลัง แม้จะมีขั้นตอนที่กระทรวงการคลังสั่งให้หน่วยงานส่งการให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบเข้ามาสู่กระบวนการชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก็ตาม ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เป็นการดำเนินการภายหลังสิ้นสุดการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่า คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นต่างจากคำสั่งทางปกครองที่กระหิทธิอื่น ๆ เนื่องจากคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหน่วยงานต้องส่งรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบต่องระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง โดยกระทรวงการคลังมีอำนาจพิจารณาความรับผิดชอบ ส่วนความรับผิดชอบ และจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ การที่หน่วยงานจะออกคำสั่งจึงต้องผูกพันต่อความเห็นของกระทรวงการคลัง แม้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.292-293/2549 วางหลักว่าความเห็นของกระทรวงการคลังมีผลผูกพันหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบก็ตาม แต่ความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอันจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจการทำความเห็นของกระทรวงการคลังในการวินิจฉัยความรับผิดชอบ รวมถึงการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามข้อ 14 วรรคสอง ข้อ 17 วรรคสอง วรรคสาม ข้อ 18 วรรคหนึ่งและวรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจกล่าวได้ว่าความเห็นของกระทรวงการคลังที่เห็นว่า มีผู้ใดต้องรับผิดชอบ รวมถึงการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบ นั้น มีผลผูกพันต่อข้อความคิดที่อยู่เบื้องหลังของหน่วยงานในทางปฏิบัติ สำหรับการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่น้อย กรณีคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้ดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานมาก่อน ส่งผลให้การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในภายหลังตามความเห็นกระทรวงการคลังนี้จะมีคุณภาพในการคุ้มครองสิทธิผู้ฟ้องคดีน้อยกว่า ผู้ที่ได้รับการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดอย่างครบถ้วนในตอนแรก เพราะหน่วยงานถูกจำกัดด้วยความเห็นของกระทรวงการคลังแล้วว่าผู้ใดต้องรับผิดชอบ กระบวนการดังกล่าวจึงส่งผลให้การกำหนดให้การรับฟังคู่กรณีอันเป็นสาระสำคัญของการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี ที่ดำรงบนพื้นฐานแนวคิดให้เจ้าหน้าที่รับฟังข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบ รอบด้านเพื่อนำไปสู่การใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายก่อนการออกคำสั่งทางปกครองถูกลดทอนคุณค่าไปและถูกแทนที่ด้วยการให้เหตุผลอื่น ๆ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้สอบสวนและให้โอกาสผู้ต้องรับผิดชอบชี้แจงแสดงพยานหลักฐานมาก่อนส่งรายงานการสอบสวนต่องระทรวงการคลังเพื่อมีความเห็น มีผลต่อสิทธิของคู่กรณีภายใต้คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างมีนัยยะสำคัญ

นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางมีอำนาจที่จะเรียกให้ผู้ที่ต้องตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนแจ้งให้หน่วยงานดำเนินการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไปตามข้อ 17 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในขณะที่เดียวกันก็ไม่มีข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้นการพิจารณาของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.186/2557 ดังที่ผู้วิจัยให้ความเห็นข้างต้นว่าการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ

ทางละเมิดนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญต่อการใช้สิทธิโต้แย้งเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ข้อเท็จจริงของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อจะนำไปสู่การพิจารณาความรับผิด ว่าเป็นการกระทำที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่จึงมีความสำคัญ ประกอบกับเมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้น และพิจารณาข้อกฎหมายเรื่องการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน คงมีเพียงข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกฯ เท่านั้น และมีได้มีข้อใดที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถทักท้วง หรือให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อความเห็นของกระทรวงการคลังได้อีก ดังนั้น กรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดมิได้ดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานให้ครบถ้วน เพียงพอและเป็นธรรม ด้วยอาจเห็นว่าผู้นั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นต่างให้มีผู้ต้องรับผิด เช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1311/2563 แสดงให้เห็นว่าหลักประกันตามการคุ้มครองสิทธิต่อการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาและมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดพร้อมกำหนดสัดส่วนความรับผิด โดยพิจารณาจากรายงานที่ไม่มีการสอบสวนเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมาก่อน แม้จะมีการให้โอกาสเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ชี้แจงโต้แย้งไว้ในภายหลังก็ตาม แต่กรมบัญชีกลางก็ยังคงมีความเห็นว่าการชี้แจงนั้นมิได้เปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงในสาระสำคัญ และให้หน่วยงานดำเนินการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่าขั้นตอนการชี้แจงในภายหลังเป็นการดำเนินที่ถือว่าให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจงแล้ว และไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการโต้แย้งในชั้นการให้ความเห็นของกระทรวงการคลังได้อีก อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เป็นมูลคดีที่เกิดขึ้นก่อนมีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับที่ 2 ข้อ 18 วรรคสาม ซึ่งเป็นปัญหาในลำดับหลังที่ผู้วิจัยจะศึกษาต่อไปว่า หลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมายดังกล่าวแล้วได้แก้ไขปัญหาการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงใด

**ประเด็น การอ้างถึงการนำบันทึกถ้อยคำในชั้นคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงมาใช้เป็นการให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.184/2558 วินิจฉัยว่า กรณีการรับฟังการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน โดยนำบันทึกถ้อยคำในชั้นคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงมาใช้เป็นการให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผู้วิจัยเห็นว่า คณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงซึ่งเป็นการหาข้อเท็จจริงในชั้นเบื้องต้นเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ต้องรับผิด และกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนคือ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่า “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น คณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงมิได้มีอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539 ที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด เพียงแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เบื้องต้น เพื่อหาข้อเท็จจริงว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นต่อหน่วยงานหรือไม่ เพื่อที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดต่อไป ผู้วิจัยจึงเห็นด้วยว่า ไม่ควรนำบันทึกถ้อยคำในชั้นการสอบข้อเท็จจริงมาถือว่าเป็น การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด

อย่างไรก็ดี คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.757/2563 เห็นว่าการนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้ โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดชุดเดิมที่เคยให้ โอกาสแล้ว มารับฟังประกอบพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดชุดใหม่ ได้ และกรณีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดชุดใหม่แทนชุดเดิมบางราย ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานใหม่ เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริง อย่างเดียวกับข้อเท็จจริงที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.810/2564

#### **ประเด็น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดมีมติให้นำสำนวนการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดในครั้งอื่นมาใช้พิจารณา**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1380/2559 กรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ละเมิด นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในการสอบสวนของคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดในครั้งก่อนเกี่ยวกับการทุจริตเงินค่าธรรมเนียม ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบและเป็นกรณีที่ไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แม้การ สอบสวนในครั้งหลังจะมีมูลเหตุเกี่ยวกับการสอบสวนครั้งแรก แต่เป็นความเสียหายจากการกระทำผิด ความผิดคนละครั้ง คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชี้แจงค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.830-833/2563 ที่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้น ใหม่ โดยมีมติให้ใช้พยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงชุดเดิม ก็ต้องดำเนินการให้มีการให้ถ้อยคำ ในการสอบสวนอีกครั้ง และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.417/2556 วินิจฉัยว่าในการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงชุดแรก ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริง จึงมิได้มีการสอบสวนผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการสอบสวนชุดใหม่ก็มิได้มีการสอบสวนผู้ฟ้องคดีเช่นกัน ก็ถือว่าการสอบสวนในครั้งหลังยังมิได้ ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำวินิจฉัยที่นำมาเป็นตัวอย่าง ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการตีความบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้อง ความสำคัญของการคุ้มครองเชิงสิทธิและเสรีภาพต่อการรับฟังข้อเท็จจริงของคู่กรณีในการสอบสวน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด โดยหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งชี้ ค่าสินไหมทดแทนแก่คู่กรณี โดยรับฟังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้โอกาสชี้แจงโต้แย้งพยานหลักฐานในครั้งอื่น ๆ ที่มีใช้เหตุพิพาทในคดีได้



## แนวทางที่ 2 คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

### ประเด็น ความตระหนักรู้ของผู้ถูกสอบสวนว่าตนต้องรับผิดชอบ

ความสำคัญของปัญหาว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ หรือผู้เกี่ยวข้องได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมหรือไม่ ข้อสำคัญประการแรก คือ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีการสอบสวนผู้นั้นหรือไม่ ตามบันทึกถ้อยคำในรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีการชี้แจงทางเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วหรือไม่ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการสอบสวนแล้ว ไม่ว่าจะเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็นผู้ที่กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรง เป็นผู้บังคับบัญชา หรือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ต้องร่วมรับผิดชอบก็ตาม ก็ถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.498/2563 วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ไปให้ถ้อยคำปรากฏตามบันทึกการให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี และต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือให้ถ้อยคำเพิ่มเติม จึงถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว และแม้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สรุปความเห็นแล้ว แต่ก่อนที่ จะมีคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงถือได้ว่ามีการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 704/2557

ข้อสำคัญประการที่สองที่ศาลหยิบยกมาเป็นเหตุผลในการวินิจฉัย คือ การให้การของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ว่ามีความตระหนักรู้ว่าตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับความเสียหายอย่างไร และความตระหนักรู้นี้ย่อมหมายถึงเข้าใจว่าตนเองอาจมีส่วนต้องร่วมรับผิดชอบทางละเมิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว เมื่อถือว่าการปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ต่อมาหน่วยงานจะออกคำสั่งให้ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคำสั่งดังกล่าวย่อมชอบด้วยขั้นตอนกระบวนการของหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยพิจารณาการที่เจ้าหน้าที่ให้การตามบันทึกถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความตระหนักรู้จากการให้ถ้อยคำนั้นว่าตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับความเสียหายอย่างไร ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 431/2558 และที่ อ.295/2559

ผู้วิจัยเห็นว่า การวินิจฉัยว่าการที่เจ้าหน้าที่สามารถให้การต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้ย่อมมีความตระหนักรู้ว่าตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับความเสียหายอย่างไร และวินิจฉัยคลุมไปถึงว่าความตระหนักรู้นี้ ย่อมหมายถึงเข้าใจว่าตนเองอาจมีส่วนต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย การให้เหตุผลในลักษณะนี้ก่อให้เกิดปัญหาที่ยากต่อการพิจารณาว่าการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้นเพียงพอ และเป็นธรรมต่อการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เนื่องจากการอ้างเหตุผลความตระหนักรู้ของเจ้าหน้าที่เป็นการให้เหตุผลที่เป็นองค์ประกอบเชิงอัตวิสัย ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าผู้นั้นอยู่ในฐานะที่พร้อมเสนอข้อชี้แจงพยานหลักฐานในฐานะที่อาจต้องรับผิดชอบแล้ว การอาศัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นตระหนักรู้อย่างแท้จริงว่าตนต้องรับผิดชอบโดยพิจารณาการลงชื่อตามแบบบันทึก หรือสามารถชี้แจงการปฏิบัติหน้าที่ต่อคณะกรรมการได้ก็ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาไปถึงข้อเท็จจริงเช่นนั้นในทุกกรณี

หากเปรียบเทียบมาตรฐานการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามกฎหมายต่างประเทศที่ผู้วิจัยศึกษาในบทที่ 3 เช่น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการของสหรัฐอเมริกา ค.ศ 1946 ก็มีการกำหนดป้องกันสิทธิของคู่กรณีโดยการวินิจฉัยชี้ขาด (Adjudication) ซึ่งหมายถึงการออกคำสั่งทางปกครอง มีขั้นตอนการคุ้มครองในเชิงกระบวนการที่แจ้งให้ทราบเกี่ยวกับการดำเนินการหรือเจตนาของการพิจารณาทางปกครองอย่างเข้มข้น ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักศุภนิติกระบวนการ (Due Process) โดยเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ในบางกรณีอาจจัดให้มีการไต่สวนด้วยเอกสาร (Paper Hearing) หรือการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (brief and informal meeting) ร่วมด้วยก็ได้ ส่วนกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิในการตั้งคำถามเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณา ซึ่งหลักการดังกล่าวสะท้อนถึงความเคารพต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนที่มุ่งสร้างความเข้าใจให้มีการชี้แจงขั้นตอนการดำเนินการและเจตนาของการพิจารณาดำเนินการ รวมถึงเปิดโอกาสให้ซักถามได้ ในขณะที่กระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดของไทย มีเพียงขั้นตอนการให้ถ้อยคำตามแบบบันทึกการให้ถ้อยคำเท่านั้น และมีหลักความคิดว่าเมื่อยังไม่ทราบในตอนแรกว่าผู้ใดต้องรับผิดชอบ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก็จะสอบสวนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกรายก่อน ดังนั้น การที่บุคคลที่ถูกสอบสวนสามารถให้การต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเกี่ยวกับมูลเหตุความเสียหายของหน่วยงานได้ จึงถูกนำมาใช้เป็นการให้เหตุผลว่า ผู้นั้นตระหนักรู้แล้วว่าตนต้องรับผิดชอบ แต่การให้เหตุผลเช่นนี้อาจไม่เป็นธรรมในทุกกรณี โดยเฉพาะบุคคลที่อาจต้องรับผิดชอบซึ่งมิใช่ผู้กระทำละเมิดโดยตรง ซึ่งผู้นั้นอาจยังไม่มี ความเข้าใจเพียงพอต่อผลของกระบวนการสอบสวนที่มีต่อตนก็ได้

### **ประเด็น การให้เหตุผลจากการทราบวัตถุประสงค์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.357/2560 ในกรณีเป็นผู้ทำละเมิดโดยตรงมีการให้เหตุผลโดยพิจารณาจากพฤติการณ์ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นทราบวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบทางละเมิด และทราบเหตุผลการที่คณะกรรมการต้องสอบสวนเพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ พฤติการณ์ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดได้ชี้แจงหน้าที่การปฏิบัติงานของตนและทราบแนวทางการปฏิบัติงานของตนเป็นอย่างดีแล้ว ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 768/2560

ส่วนกรณีที่เป็นผู้บังคับบัญชา พิจารณาจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้สอบสวนแล้วและผู้นั้นมีความตระหนักรู้ว่ามีเหตุทุจริตเกิดขึ้น ซึ่งตนย่อมต้องร่วมรับผิดชอบกับข้าราชการที่กระทำความผิดด้วยตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.715/2564 และพิจารณาจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้นั้นเข้าพบคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยให้การยอมรับว่ามี การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติหรืออนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต ถือว่าเป็นการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.352/2558 หรือการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชา ส่งเอกสารชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ถือว่าเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.668/2564

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตกรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 518/2561 แม้ว่าจะเปรียบเทียบสำนั กนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดขั้นตอนการส่งหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงพยานหลักฐานให้คู่กรณีทราบก็ตาม แต่การที่หน่วยงานดำเนินการขั้นตอนดังกล่าวเพื่อให้การชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นย่อมเป็นผลดีต่อผู้ถูกสอบสวน ความรับผิดชอบทางละเมิด

### **ประเด็น การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2564 ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ทั้งที่หน่วยงานได้รับรายงานจากกรมบัญชีกลางแล้วว่า พยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิจารณา และยังมีได้ดำเนินการสอบปากคำคู่กรณี หรือให้โอกาสชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงเป็นการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยฝ่าฝืนต่อข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครอง โดยอ้างเหตุว่ามูลคดีละเมิดใกล้ครบกำหนดอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามเมื่อคู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในภายหลัง ตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์แล้วก็สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นนี้ตั้งที่ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาเปรียบเทียบคำวินิจฉัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่าคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเมืองคัสเซิล (VGH Kassel) ลงวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 2011 วินิจฉัย

ว่าการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานนั้น จะต้องกระทำด้วยการที่เจ้าหน้าที่นำข้อเท็จจริงที่ได้รับมาภายหลังนั้น มาพิจารณาเพื่อ การตัดสินใจต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาอย่างแท้จริง (kritisch zu überdenken) ในขณะที่คำพิพากษาที่ นำมาเป็นตัวอย่าง ข้อเท็จจริงจากการชี้แจงพยานหลักฐานตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (3) ตามกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีน้ำหนักน้อยที่จะนำไปสู่การพิจารณาทบทวนเปลี่ยนแปลงความเห็น กระบวนการคลังที่ผูกพันหน่วยงานได้ เว้นแต่หน่วยงานจะเพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเอง เนื่องจากแจ้งข้อกล่าวหาไม่ครบทุกข้อกล่าวหา ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.551/2564

นอกจากนี้ ยังเห็นว่ารัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 45 (1) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขข้อบกพร่องในการพิจารณาก่อนออก คำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การยื่นคำร้องภายหลัง การให้เหตุผลภายหลัง และการรับฟังคู่กรณี ภายหลัง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) ปี ค.ศ. 2002 ให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการเยียวยาแก้ไขได้ถึงศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และหลักการจาก คำวินิจฉัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่นำมาเป็นตัวอย่างซึ่งวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน ประกอบกับ การแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้ข้อพิพาทในชั้นศาลที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนวิธีการที่ฝ่ายปกครองที่ดำเนินการมา ไม่สมบูรณ์มีจำนวนไม่มาก

ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นนี้หากพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศไทยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งในชั้นต้น ที่ต้องดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและผู้พิจารณาอุทธรณ์เป็นคนละบุคคลกัน หากผู้พิจารณาอุทธรณ์ยกอุทธรณ์แล้ว ก็ทำให้การแก้ไขเรื่องการรับฟังคู่กรณีไม่อาจดำเนินการให้สมบูรณ์ได้ ตามมาตรา 41 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกทั้ง เมื่อเจ้าหน้าที่ นำคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจเยียวยาแก้ไข เรื่องหลักการรับฟังคู่กรณีได้อีก (เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 773/2551)

โดยสรุป จากการพิจารณาปัญหาว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มิได้ ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานจะมีผลกระทบต่อคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด ผู้วิจัยเห็นด้วยกับ แนวทางที่ 1 ด้วยเห็นผลว่า การออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ เสรีภาพของผู้ถูกสอบสวนซึ่งเป็นคู่กรณี หน่วยงานควรดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ในชั้นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดอย่างเคร่งครัด และจากการศึกษาก็พบว่า การ พิจารณาเพื่อออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีข้อจำกัดต่าง ๆ ดังนั้น การให้โอกาสโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานที่มีเพียงชั้นเดียวนี้ ก็ควรดำเนินการตามครรลองของหลักการรับฟังคู่กรณีที่ควรรับฟังความเห็น ของสองฝ่ายอย่างแท้จริง เพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีควรตีความบังคับใช้หลักการดังกล่าวอย่างกว้าง

## 5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนำข้อเท็จจริงจากการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดมาพิจารณาออกคำสั่งให้รับผิดชอบ

การสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ปรากฏแนวทางขั้นตอนการสอบสวนตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0406.7/ว.56 ลงวันที่ 12 กันยายน 2556 ซึ่งมีการกำหนดให้ใช้แบบบันทึกการสอบสวนคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยมีการลงชื่อในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ข้อเท็จจริงเป็นที่เพียงพอต่อการพิจารณา จึงทำรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต่อไป ซึ่งการพิจารณาในขั้นตอนนี้นำมาสู่ปัญหาที่จะศึกษาวิเคราะห์ว่าการสอบสวนและการให้ถ้อยคำในฐานะอื่น ๆ ที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดแต่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในลักษณะใดบ้าง

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยแบ่งออกเป็นสองแนวทาง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และใช้หลักเกณฑ์และเหตุผล ตามประเด็นต่าง ๆ ที่จะอภิปรายต่อไปนี้

**แนวทางที่ 1** เห็นว่าการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนำข้อเท็จจริงจากการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดมาพิจารณาออกคำสั่งให้รับผิดชอบ ถือว่ามีได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

**ประเด็น การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในฐานะพยาน**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.121/2554 และที่ อ.12-13/2556 วินิจฉัยว่า การให้ถ้อยคำในฐานะพยานบุคคล เป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดยังมิได้ดำเนินการตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.307-312/2554 ให้เหตุผลว่า การชี้แจงในฐานะพยานที่เกี่ยวข้องมิใช่การชี้แจงข้อเท็จจริงหรือข้อโต้แย้งของตนกรณีในที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.399/2555 ให้เหตุผลว่า การให้การในฐานะพยานนั้นไม่ถือเป็นการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีผลให้คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้รับสิทธิการแจ้ง และสิทธิการแจ้งให้ทราบนี้เป็นสาระสำคัญที่ส่งผลถึงโอกาสที่จะได้โต้แย้งในประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การพิจารณาว่าตนมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่

ประเด็นนี้ยังมีต่อไปอีกว่า หากมีการสอบสวนในฐานะพยานและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ก็มีความเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบ ถือว่าการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในครั้งนั้นมิได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอในฐานะที่อาจต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ จึงไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานยอม

เป็นไปได้ จึงไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้แย้งแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.781/2558

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่า เรื่องเสรีจที่ 97/2557 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานการอุดมศึกษา กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ทั้ง 19 ราย จากกรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 4 เกี่ยวกับการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ จำนวน 5 สัญญา มีลักษณะไม่ปฏิบัติตามระเบียบราชการและทำให้เกิดความเสียหาย พิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีบันทึกสำนวนการสอบสวนโดยระบุในบันทึกถ้อยคำว่าคุณคนเหล่านี้เข้าชี้แจงในฐานะพยาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าจะมีการแจ้งในบันทึกการสอบสวนในฐานะพยาน แต่สำนักงานการอุดมศึกษาได้มีหนังสือเชิญผู้ถูกกล่าวหามาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยแนบสำเนาหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 4 ซึ่งมีมูลกล่าวหาว่าคุณคนดังกล่าวมีการกระทำผิด เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยได้ดำเนินการสอบสวนเจ้าหน้าที่ทั้ง 19 ราย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีจึงถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาทั้ง 19 รายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

ผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาว่าการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในฐานะพยานนั้นเพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวนทางละเมิดหรือไม่ ต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักการทางกฎหมาย ทั้งที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรและอาศัยคำพิพากษาของศาลเป็นบรรทัดฐานในการตีความเพื่อปรับใช้ข้อกฎหมายเรื่องการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน การวินิจฉัยตามแนวทางข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการปรับใช้กฎหมายในทางที่สร้างเสริมการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ถูกสอบสวนจากการใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร นอกจากพิจารณาถึงสิทธิของผู้ถูกสอบสวนและความเข้าใจตระหนักรู้ของขั้นตอนการพิจารณาความรับผิด ที่จะสามารถแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อชี้แจงต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบ การควบคุมดูแล กระบวนการบริหารราชการภายในหน่วยงาน และการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อปกป้องสิทธิของตนว่ามีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างไร ซึ่งการใช้หลักการตีความกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นควรตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้น กรณีนี้ศาลพิจารณาจากการให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายมาปรับใช้โดยคำนึงถึงการให้สิทธิและคุ้มครองผู้ถูกสอบสวนให้มีโอกาสชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน โดยคำนึงถึงสถานะของผู้ให้ถ้อยคำและให้ความสำคัญกับการรับรู้และความเข้าใจของการพิจารณาทางปกครอง ระหว่าง

คู่กรณีและฝ่ายปกครอง ซึ่งต้องเป็นการพิจารณาที่ต้องมีความเข้าใจทั้งสองฝ่าย แสดงให้เห็นถึงการให้คุณค่าของหลักการรับฟังคู่กรณีอย่างแท้จริงที่มีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมข้อเท็จจริงในสถานะที่ผู้ยื่นได้เข้าใจถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อตน ดังนั้น การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อออกคำสั่งคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน จึงควรเป็นการให้โอกาสในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบเท่านั้น จึงจะเป็นการให้โอกาสที่เพียงพอและเป็นธรรม หากคู่กรณีอีกฝ่ายยังไม่ได้รับการแจ้งอย่างเป็นทางการว่าอาจต้องรับผิดชอบแล้ว ก็ถือว่าผู้ยื่นเป็นเพียงผู้ให้ถ้อยคำต่อความเสียหายที่หน่วยงานไม่อาจดำเนินการให้ผู้ยื่นต้อง รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้

อีกทั้ง ในกรณีมีการสอบสวนฐานะพยานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและมีได้เป็นผู้กระทำการทุจริตแล้ว การให้เหตุผลของศาลในลักษณะนี้เป็นการสร้างมาตรฐานในเชิงคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่นิติกรรมทางปกครอง โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องประกอบไปด้วยกระบวนการอันชอบธรรม โดยมีได้เป็นไปในเชิงพิธีการเท่านั้น แต่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของกระบวนการนั้นด้วยว่าคู่กรณีและฝ่ายปกครองมีความเข้าใจตรงกันในกระบวนการที่นำไปสู่การออกคำสั่งคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนมากน้อยเพียงใด

#### **ประเด็น การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมในภายหลังในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ (กรณีผู้ถูกสอบสวนเป็นผู้บังคับบัญชา)**

ความสำคัญของปัญหาเรื่องฐานะของผู้ถูกสอบสวนนั้น ในกรณีของผู้บังคับบัญชามีกรณีที่มีการสอบสวนเพิ่มเติม เนื่องจากในชั้นแรกคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสอบสวนผู้ต้องรับผิดชอบเท่านั้น แต่ต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นให้สอบสวนผู้บังคับบัญชาเพิ่มเติม จึงมีการสอบสวนในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ เช่น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1226/2558 วินิจฉัยว่าแม้ว่าในชั้นการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้มีการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและเห็นควรให้รับผิดชอบด้วยก็ตาม แต่การสอบสวนนั้นไม่เคยมีการกล่าวหาพาดพิงผู้ฟ้องคดีมาก่อน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะมีส่วนรับผิดชอบ การสอบสวนผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมและมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องรับผิดชอบ ความเห็นกระทรวงการคลังจึงไม่ชอบด้วยข้อ 15 ของระเบียบฯ การที่หน่วยงานออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบจำนวน 1,368,598 บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่าคดีนี้ ศาลให้เหตุผลโดยพิจารณาตามแนวทางที่ผู้วิจัยได้กล่าวในประเด็นก่อนหน้าว่าแม้มีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในเชิงรูปแบบแล้วก็ตาม แต่ศาลมิได้วินิจฉัยถึงความเข้าใจของผู้ให้ถ้อยคำเชิงรูปแบบขั้นตอนการให้โอกาสเท่านั้น โดยคดีนี้พิจารณาว่าเมื่อเป็นการสอบสวนในฐานะผู้ให้ถ้อยคำเท่านั้น จึงไม่เพียงพอที่จะอาศัยว่าผู้ฟ้องคดีมีความตระหนักรู้ อย่างเพียงพอแล้วว่าตนมีส่วนต้องรับผิดชอบในความเสียหายครั้งนี้ด้วย โดยศาลพิจารณาว่าการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนี้เป็นการสอบสวนเพิ่มเติมตามความเห็นกระทรวงการคลังในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ และไม่เคยมีการพาดพิงในการสอบสวนครั้งก่อนว่าผู้ฟ้องคดีต้องร่วมรับผิดชอบ แสดงให้เห็นว่าศาลให้ความสำคัญว่า

การชี้แจงโต้แย้งนั้นเพียงพอและเป็นธรรมตามหลักการรับฟังคู่กรณีพิจารณาข้อเท็จจริงของผู้ให้ถ้อยคำว่ามี การรับรู้ว่าจะต้องรับผิดชอบอย่างเป็นรูปธรรม หากไม่มีการแจ้งให้ทราบมาก่อนเลยว่าจะต้องรับผิดชอบก็ถือว่ายังไม่ เพียงพอและเป็นธรรมที่จะนำไปสู่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่มีการกำหนดขั้นตอน การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หรือการขยายความอื่น ๆ ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนาย กฯ อีก จึงถือว่าประเด็นนี้ยังเป็นความบกพร่องของกระบวนการพิจารณา

นอกจากนี้ หากพิจารณาการคุ้มครองสิทธิในระดับที่สูงขึ้นไปอีก เห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.55/2546 วินิจฉัยว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้สอบสวนผู้ต้องรับผิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาก่อนและมีความเห็นว่าผู้ยื่นฟ้องไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าผู้ฟ้อง คดีต้องรับผิด แม้จะมีการชี้แจงเพิ่มเติมภายหลัง แต่เป็นการชี้แจงในฐานะหัวหน้ากลุ่มงาน ก็มีใ้การให้โอกาส ในการชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอแต่อย่างใด

### **ประเด็น การสอบสวนในฐานะพยานในสำนวนการสอบสวนทางวินัย**

ประเด็นเรื่องการสอบสวนในฐานะพยานยังมีอีกว่า การให้การในฐานะพยานในสำนวนการสอบสวน ทางวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำทุจริตจะนำมารับฟังได้หรือไม่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.292-293/2549 วินิจฉัยว่า หน่วยงานแต่งตั้งคณะบุคคลชุดเดียวกันเป็นคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัย และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับ บัญชาได้ให้การ ในบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานในการสอบสวนทางวินัยของนางสาว ช. ผู้ทุจริต รวมถึงกรณี วินิจฉัยว่าการให้การเป็นพยานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยนั้น ไม่อาจถือว่าได้ดำเนินการให้โอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.693/2561

ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นแรก ศาลวินิจฉัยว่าการให้การในสำนวนดังกล่าวนั้นเป็นการให้การในฐานะ พยาน มีอาจถือได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้โอกาสอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นไป ตามแนวทางที่ 1 ของปัญหาที่ 5.2 ประการที่สอง ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดยังมีได้ดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีมาก่อน การอาศัยการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานใน ฐานะพยานตามสำนวนการสอบสวนทางวินัย หรือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยนั้น ยังมีอาจนำมารับฟังได้ ผู้วิจัยจึงเห็น ด้วยกับแนวทางคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น เพราะเป็นการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในฐานะพยาน ของการสอบวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชาผู้ทุจริต เป็นคนละกรณีกันกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และมีควรรนำหลักเรื่องการตระหนักรู้หรือการทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยในกรณีดังกล่าวมา



พิจารณาเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดได้ จึงเห็นว่าการพิจารณาตามแนวทางข้างต้นเป็นธรรมตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

**แนวทางที่ 2 เห็นว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนำข้อเท็จจริงจากการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดมาพิจารณาออกคำสั่งให้รับผิดชอบ ได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม**

โดยวินิจฉัยตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่า ชอบด้วยขั้นตอนกระบวนการอันเป็นสาระสำคัญ

**ประเด็น การให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับใดกำหนดให้ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือสรุปพยานหลักฐานเช่นการสอบสวนทางวินัย**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.304-305/2551 วินิจฉัยว่า การเปิดโอกาสให้ชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งเปิดโอกาสให้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใดกำหนดให้จะต้องกระทำโดยการแจ้งข้อกล่าวหาหรือสรุปพยานหลักฐานดังเช่นขั้นตอนการสอบสวนวินัย การไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าจะต้องตกเป็นผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เป็นเหตุให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษากลับเป็นยกฟ้อง (คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ถ้อยคำในฐานะพยานซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตาม ข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1278/2558 วินิจฉัยว่า ไม่มีข้อกำหนดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิหน้าที่ตลอดจนข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดอย่างไร และการที่ผู้ฟ้องคดีสามารถให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ จึงถือว่าได้ทราบฐานะของตนแล้ว นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.82/2560 วินิจฉัยว่าการชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด ต่างจากคดีอาญาที่จะมีการกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด จึงต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาก่อนการสอบสวน

เมื่อไม่มีข้อกำหนดเรื่องการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอื่นอีก การที่เจ้าหน้าที่ได้มาให้ถ้อยคำตามแบบบันทึกการสอบสวน (สล.1) ดังกล่าว และลงลายมือชื่อรับรองในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ ก็ถือว่าเป็นการดำเนินการสอบสวนที่ได้ให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตาม ข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.632/2561 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 744/2561

การให้ถ้อยคำของคู่กรณีที่ให้ถ้อยคำในฐานะพยานหรือผู้เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาพฤติกรรมการความตระหนักรู้ เช่น ในขณะที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสามารถ

ให้การเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และการควบคุมกำกับดูแลของตนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.58/2562 และที่ อพ.22/2563) ได้รู้ถึงข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและได้มีโอกาสชี้แจงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1919/2559) ผู้ฟ้องคดีสามารถตอบคำถามของคณะกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับรายละเอียดการทุจริตของผู้ได้บังคับบัญชา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.863/2561) หรือพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำต่อสำนักงาน ป.ป.ป. ในเรื่องเดียวกันนี้มาก่อน จึงรู้เป็นการล่วงหน้า และผู้ฟ้องคดีก็ให้ถ้อยคำโดยยืนยันคำให้การเดิมที่เคยให้ไว้กับสำนักงาน ป.ป.ป. (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.744/2561)

ผู้วิจัยเห็นว่า การให้เหตุผลในเชิงนี้ยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังว่าเป็นการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังคู่กรณีตามที่ได้ศึกษา เนื่องจากปัญหาที่ศึกษาวิเคราะห์นี้มีทั้งกรณีผู้กระทำละเมิดโดยตรงและในกรณีที่ เป็นผู้อยู่ในฐานะพยาน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำละเมิดโดยตรง แต่อาจต้องรับผิดชอบจากการที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่มีได้กำกับดูแล ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ได้บังคับบัญชา เป็นช่องให้เกิดการทุจริต ดังนั้น เพียงการให้ถ้อยคำในชั้นการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดนี้ แล้วนำไปพิจารณาการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงยังไม่เพียงพอและเป็นธรรม เนื่องจากสถานะคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้นเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามหมวด 2/1 การบังคับทางปกครอง ส่วนที่ 2 การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจมีหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด หากไม่มีการปฏิบัติตามอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น ขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน หรือบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ ดังนั้น คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่กระหนาบสิทธิไม่ต่างจากคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งที่กระหนาบสิทธิในทางลิดรอนสิทธิเสรีภาพอื่น ที่ต้องให้ประกันสิทธิเสรีภาพตามหลักการรับฟังคู่กรณี

แต่เมื่อเปรียบเทียบหลักการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการสอบสวนทางอาญา กระบวนการสอบสวนทางวินัย และกระบวนการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิด พบว่า สิ่งที่แตกต่างกันคือ วัตถุประสงค์ของกฎหมาย และการมีผลบังคับใช้ของกลุ่มคน สิ่งเหมือนกันคือ กระบวนการสอบสวนทางอาญา วินัย และละเมิด ล้วนเป็นการควบคุมและสร้างบทลงโทษ ไม่ว่าจะ เป็นโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครอง ในขณะเดียวกันหากเปรียบเทียบ การคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนเรื่องการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด การตีความและบังคับใช้ยังเกิดความเห็นที่แตกต่างกันจึงทำให้หลักประกันความเป็นธรรมของผู้ถูกสอบสวนเรื่องการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าขั้นตอนการสอบสวนในกฎหมายอื่น ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็มี

การกำหนดให้มีการแจ้งข้อกล่าวหา ก่อนการสอบสวนฐานความผิดนั้น แนวทางเดียวกันกับความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 25/2514 ที่วางหลักว่า การที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวน นาย ล. ไว้ในฐานะผู้ให้การมิใช่ฐานะผู้ต้องหาและมีได้แจ้งข้อหาให้ทราบ ถือว่ามีได้ปฏิบัติตามมาตรา 134 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ตาม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ก็มีการสร้างหลักประกันต่อผู้ถูกสอบสวน ตามหลักการรับฟังคู่กรณี ตามข้อ 13 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุป พยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบก่อนเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และข้อ 38 ประกอบ ข้อ 40 ข้อ 41 ของกฎเดียวกัน กำหนดให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อหา ซึ่งขั้นตอน ดังกล่าวเป็นขั้นตอนที่มีความชัดเจนที่ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจในกระบวนการพิจารณาที่ตนอาจต้องอยู่ภายใต้คำสั่ง ลงโทษทางวินัย โดยการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบ ทางละเมิด โดยเปรียบเทียบกับขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งมีขั้นตอนการ แจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐาน หรือแม้ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้จากกระบวนการพิจารณาของศาลที่สามารถ นำมาเป็นพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาได้ โดยไม่ต้องรวบรวมพยานหลักฐานอื่นเพิ่มเติม ซึ่งเป็น คำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือต้องรับผิดชอบในเรื่องที่สอบสวน ตามข้อ 39 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ก็ยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุป พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาแก้ข้อกล่าวหาอีกครั้ง จึงเห็นได้ว่ากฎดังกล่าวคุ้มครองสิทธิผู้ถูกกล่าวหาให้สามารถชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็ม ประสิทธิภาพ ซึ่งถือว่ามีขั้นตอนที่มีหลักประกันความเป็นธรรมในเชิงคุ้มครองสิทธิในระดับที่สูง ในส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อมีได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนการรับฟังคู่กรณีใด ๆ ให้ชัดเจน จึงเป็นดุลพินิจในการพิจารณา หรือวินิจฉัยว่าไม่จำเป็นต้องกระทำการชี้แจงข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐาน หรือแจ้งให้ทราบถึงสิทธิหน้าที่ก็ได้

ผลทางกฎหมายของการตีความและบังคับใช้ข้อ 15 ของระเบียบสำนักนาย ก.ฯ นั้น ยังขาด หลักประกันในเชิงการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนหลายประการ ทำให้เกิดความเห็นที่แตกต่างว่าการให้โอกาส โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในระดับใดจะเพียงพอและเป็นธรรม จึงมีการให้เหตุผลเรื่องรูปแบบการสอบสวน เท่านั้นก็เพียงพอที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งขุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ ไปจนถึงการตีความทั้งเชิงรูปแบบ และ เนื้อหาในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ โดยพิจารณาความตระหนักรู้ของเจ้าหน้าที่ที่ถูกสอบสวนความรับผิด ทางละเมิดนั้น ต้องประจักษ์ชัดว่าตนเองอาจต้องรับผิด จึงสามารถนำการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน นั้นมาพิจารณาออกคำสั่งขุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้การในฐานะพยาน จึงไม่เพียงพอที่จะฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นรู้ชัดว่าตนเองต้องรับผิดและไม่อาจนำการให้โอกาสชี้แจงโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานดังกล่าว มาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งขุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ ปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าข้อ 15

ของระเบียบสำนักนายกฯ ไม่เป็นไปตามหลักความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครอง ที่มุ่งเน้นว่ากฎหมายที่  
ดีนั้นควรมีองค์ประกอบของความชัดเจน (The Clarity of Laws) เนื่องจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น  
ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนที่กระทบสิทธิหน้าที่ กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน  
เข้าใจง่าย ไม่มีความคลุมเครือ เพื่อสร้างความเข้าใจต่อผู้อยู่ภายใต้มาตรการทางปกครองนั้น และเพื่อที่ผู้อยู่ใต้  
คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ต้องตีความว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร ซึ่งหลักความแน่นอนชัดเจนของการใช้อำนาจทาง  
ปกครองนั้น นอกจากสัมพันธ์โดยตรงกับความเข้าใจของประชาชน ยังส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ  
ประชาชนด้วย

**ประเด็น การให้เหตุผลว่าคณะกรรมการไม่อาจแจ้งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ต้องรับผิด เนื่องจากยัง  
ไม่ทราบแน่ชัดในตอนแรกว่าผู้ใดต้องรับผิด**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.399/2560 เห็นว่า เมื่อไม่ทราบว่าผู้ใดต้องรับผิดจึงต้องเรียก  
ตามบันทึกการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่าบันทึกถ้อยคำพยาน และเป็นการสอบข้อเท็จจริงใน  
ฐานะพยาน ปัญหาตั้งกล่าวแสดงถึงขั้นตอนของการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ที่การให้โอกาส  
โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพียงชั้นเดียวในชั้นการให้ถ้อยคำนั้นยังไม่เพียงพอตามหลัก การรับ ฟัง คู่กรณี  
ที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อหน่วยงานและคณะกรรมการ  
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรู้ตัวผู้ต้องรับผิดว่ามีผู้ใดบ้าง ก็สามารถที่จะแยกบุคคลที่ถูกสอบสวนเป็น  
ผู้ต้องรับผิด พยาน หรือผู้เกี่ยวข้อง และรายงานต่อกระทรวงการคลัง ซึ่งดังตัวอย่างที่วินิจฉัยในข้างต้น  
ของปัญหานี้ว่า หากกระทรวงการคลังพิจารณาให้รับผิดตามรายงานการสอบสวน ก็อาจไม่มีปัญหาโต้แย้ง  
ในเรื่องการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอื่น ๆ อีก แต่หากกระทรวงการคลังมีความเห็นให้มีผู้ต้องรับผิด  
เพิ่มขึ้น หรือต่างไปจากเดิมนั้น จะเกิดปัญหาการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของผู้ที่ถูกสอบสวน  
ในฐานะอื่น ๆ ที่มีผู้ต้องรับผิดว่า การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้นนั้น เพียงพอแล้วหรือไม่  
ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพิจารณาออกเป็นสองแนวทางดังที่วิเคราะห์ข้างต้น

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดทำการสอบสวน กรณีที่ยังไม่  
ทราบแน่ชัดว่าผู้ใดที่จะต้องรับผิดทางละเมิดโดยดำเนินการสอบสวนผู้ที่เกี่ยวข้อง ยิ่งก่อให้เกิดปัญหากรณีผู้  
มิได้กระทำละเมิดโดยตรงว่า หากวินิจฉัยโดยพิจารณาเพียงความตระหนักรู้ของผู้ถูกสอบสวนแล้วออกคำสั่ง  
ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนจะเพียงพอและเป็นธรรมหรือไม่ เช่น กรณีของผู้บังคับบัญชาที่ต้องรับผิดด้วย  
ผู้วิจัยเห็นว่า หากพิจารณาเพียงพฤติการณ์ของการที่ผู้ นั้นสามารถให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการสอบ  
ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ หรือพิจารณาเพียงรูปแบบการลงลายมือชื่อรับทราบในบันทึก  
การสอบสวนก็ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้ นั้นรู้ตัวแล้วว่าต้องรับผิดแน่นอนนั้น ก็มีอาจกล่าวได้ว่า การตีความดังกล่าว  
เป็นไปตามหลักความยุติธรรมในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่ควรดำรงให้การรับ ฟัง คู่กรณี  
ต้องพิจารณานบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน แต่ควรพิจารณาในเชิงเนื้อหาความเข้าใจของผู้ถูกสอบสวน  
ความรับผิดทางละเมิดที่จะมีสิทธิในการชี้แจงอย่างเต็มที่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้วย ดังนั้น ในชั้นการให้

ถ้อยคำในชั้นแรกเพียงชั้นเดียวแล้วนำไปสู่การรายงานผลการสอบสวนคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เห็นว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบแล้ว แต่หากกระทรวงการคลังมีความเห็นให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบ จึงมีเพียงการให้โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในภายหลังตามความเห็นกระทรวงการคลัง ซึ่งขั้นตอนในชั้นการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก่อนส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณานั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาของกระทรวงการคลังเพื่อมีความเห็น หากกระทรวงการคลังมีความเห็นว่ามีผู้นั้นต้องรับผิดชอบแล้ว แม้จะมีการให้หน่วยงานกลับมาดำเนินการให้โอกาสแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติม หน่วยงานก็อาจเห็นว่า การให้โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในชั้นนี้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความเห็นของกระทรวงการคลังได้ดังที่ได้เคยวินิจฉัยในปัญหาที่ 5.1

ประเด็นนี้ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.868/2564 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้สอบปากคำผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบมาก่อน แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ โดยให้หน่วยงานให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดที่จะทำให้ความเห็นของกระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ และให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมต่อหน่วยงาน และหน่วยงานได้นำส่งหนังสือชี้แจงดังกล่าวให้กรมบัญชีกลางพิจารณา และต่อมาได้ออกคำสั่งคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนโดยที่มีต่อการพิจารณาตอบกลับของกระทรวงการคลังอีกครั้ง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีไม่ทำให้ความเห็นของกระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และการชี้แจงในภายหลังถือว่าเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญแล้ว (ข้อเท็จจริงในศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน เนื่องจากเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้นำคำสั่งชี้แจงผู้ฟ้องคดีและประเด็นต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาเพื่อมีความเห็นก่อนส่งกระทรวงการคลัง และการที่ระหว่างรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนโดยไม่ปรากฏว่ากรมบัญชีกลางได้นำคำสั่งชี้แจงของผู้ฟ้องคดีไปพิจารณาแล้วแจ้งผลการพิจารณากลับมาที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อน จึงเท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามหลักการรับฟังสองฝ่ายอย่างแท้จริง)

ผู้วิจัยเห็นว่า หลักการรับฟังคู่กรณี (Audi alteram partem) เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่มีเหตุผลให้ฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมีอำนาจในการใช้เครื่องมือของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นกฎและคำสั่งทางปกครอง ต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิในทางสิทธิเสรีภาพหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นโทษแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอก่อนออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงการแจ้งข้อกล่าวหาซึ่งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ต้องตกอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครอง เพื่อที่จะสามารถต่อสู้

หรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้อย่างเหมาะสม ปัญหาตามคำวินิจฉัยที่ยื่นมาเป็นตัวอย่าง หากพิจารณาตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่กำหนดเรื่องการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้ อย่างกว้าง ๆ แต่ในขั้นตอนการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ต้องพิจารณาถึงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า เจ้าหน้าที่จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และต้องพิจารณาจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ โดยหน่วยงานสามารถพิจารณาแล้วออกคำสั่งได้ แต่หน่วยงานต้องส่งความเห็นให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องส่งรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ตามข้อ 17 วรรคสอง ของระเบียบฯ และ กระทรวงการคลังต้องพิจารณาแล้วส่งความเห็นให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่ง ต่อไปตามความเห็นกระทรวงการคลัง ตามข้อ 18 วรรคหนึ่ง ของระเบียบฯ ดังนั้น เมื่อความเห็นของ กระทรวงการคลังเข้ามาเกี่ยวข้องที่หน่วยงานของรัฐต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่มีการสอบสวนผู้ฟ้องคดีมาก่อนในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชอบ และกระทรวงการคลังมีความเห็นว่าต้อง รับผิดชอบแต่ให้มีการชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งเป็นปัญหาว่าการชี้แจงในครั้งหลังมีความสำคัญที่จะส่งผลต่อการพิจารณา ของหน่วยงานและกระทรวงการคลังที่จะเปลี่ยนแปลงความเห็นว่าจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ เนื่องจากเป็นการ ดำเนินการภายหลังจากที่กระทรวงการคลังได้มีความเห็นมาแล้วว่าต้องรับผิดชอบ ซึ่งกรณีตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเมื่อมีการชี้แจงแล้ว จึงเป็นการดำเนินการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตาม ข้อ 15 ของระเบียบฯ ประกอบมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว การออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นกระทรวงการคลังโดยไม่รอการพิจารณาคำชี้แจงครั้งหลัง อีก จึงสามารถกระทำได้ ในขณะที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าต้องรอความเห็นการพิจารณาคำชี้แจงในครั้ง หลังจากกระทรวงการคลังก่อน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการฟังความทั้งสองฝ่าย และแสดงให้เห็นว่ากรณีนี้ หน่วยงานใช้อำนาจในการออกคำสั่งโดยผูกพันกับความเห็นของกระทรวงการคลัง แม้จะมีการชี้แจงเพิ่มเติมก็ หาได้มีความสำคัญต่อการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองอีก ซึ่งทำให้หลักการรับฟังคู่กรณีในการสอบสวน ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีใ้ที่อยู่ในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน มิได้ดำเนินการไปตามหลักฟังความสองฝ่ายอย่างแท้จริง การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกรณีนี้ จึงเป็นเพียงรูปแบบขั้นตอนวิธีการที่มีได้ผลต่อการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

โดยสรุป คำพิพากษาของศาลปกครองมีความเห็นแตกต่างกัน แนวทางที่ 1 ศาลให้ความสำคัญกับการรับรู้ของผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิดโดยพิจารณาว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิด มีการแจ้งรายละเอียดว่าอาจต้องรับผิดชอบด้วยให้ทราบก่อนสอบสวนหรือไม่ ประกอบกับหาก คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบหรือผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิด หรือไม่มีการพาดพิงให้ทราบมาก่อนว่าต้องร่วมรับผิดชอบ หรือกรณีการสอบสวนเพิ่มเติมนั้นการที่ต้องรับผิดใน ฐานะผู้บังคับบัญชาทั้งกรณีให้ชี้แจงภายหลัง หรือมีการสอบสวนมาก่อนแต่ไม่ได้พาดพิงให้ทราบว่าจะต้องรับผิด ไม่อาจฟังได้ว่ามีการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว รวมถึงการให้การเป็นพยานในสำนวนการ สอบสวนอื่น เช่น สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่ายังไม่

สมควรนำการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่ไม่มีความเข้าใจต่อกระบวนการที่ส่งผลต่อตนเองเพียงพอ มาออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แนวทางที่ 2 เห็นว่า ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใดกำหนดให้จะต้องกระทำโดยการแจ้งข้อกล่าวหาหรือสรุปพยานหลักฐานดังเช่นการสอบสวนวินัย การลงลายมือชื่อในฐานะผู้ให้ถ้อยคำก็ถือว่าได้ให้โอกาสแล้ว

เมื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วหากพิจารณาในเชิงการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนโดยที่มีได้พิจารณาเพียงรูปแบบวิธีการ แต่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระและความเข้าใจของผู้ถูกสอบสวน ที่ส่งผลต่อความสามารถในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพื่อปกป้องตนเองสมควรว่ามีได้จิตใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นหลักการที่จะพิจารณาความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นด้วยกับแนวทางที่ 1 มากกว่า

### 5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย หรือในสำนวนการสอบสวนคดีอาญามาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

การกระทำผิดของข้าราชการอาจต้องรับผิดชอบทั้งทางวินัยและรับผิดชอบทางละเมิด โดยหลักการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการสอบสวน เพื่อการรวบรวมพยานหลักฐานแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีการกระทำละเมิดหรือไม่และต้องรับผิดชอบเพียงใด คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด พยาน และผู้ต้องหาต้องรับผิดชอบทางละเมิด โดยมีขั้นตอนที่สำคัญของการสอบสวนก่อนออกคำสั่งทางปกครองคือ หลักการให้สิทธิโต้แย้งพยานหลักฐาน ส่วนคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาวินัยของข้าราชการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ก็มีการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการเช่นกัน

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยแบ่งออกเป็นสองแนวทาง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และใช้หลักเกณฑ์และเหตุผล ตามประเด็นต่าง ๆ ที่จะอภิปรายต่อไปนี้

**แนวทางที่ 1 เห็นว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดและมีได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ**

ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ส่งผลให้คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงมิได้ดำเนินการตามขั้นตอน เช่น ไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 114/2554 แสดงให้เห็นถึง

กระบวนการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 โดยที่ไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่อำัยสำนวนการสอบสวนความผิดทางวินัยซึ่งมีความเห็นให้ยกเว้นโทษทางวินัย แต่ให้เรียกเงินคืน จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ

ปัญหาการนำสำนวนการสอบสวนทางวินัยมาใช้พิจารณาในคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 791/2555 วินิจฉัยว่าการสอบสวนทางวินัยและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และมีขั้นตอนรวมทั้งวิธีการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันอีกด้วย อีกทั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยเป็นบุคคลเดียวกันกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาก่อนว่าจะนำข้อเท็จจริงในการให้ถ้อยคำของการสอบสวนทางวินัยมาใช้ในการสอบละเมิดด้วย จึงเป็นการไม่ดำเนินการตามข้อ 15 ของระเบียบฯ ประกอบมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.735/2556 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำการทุจริต คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพียงแต่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของการกระทำของนาง อ. ผู้ทุจริตเท่านั้น โดยพิจารณาจากสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงของนาง อ. ซึ่งไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และมีได้เรียกมาให้ปากคำหรือชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ไม่ว่าในฐานะผู้ถูกกล่าวหาหรือในฐานะพยานและออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

**แนวทางที่ 2 เห็นว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสามารถนำสำนวนการสอบสวนทางวินัยมาพิจารณาความรับผิดทางละเมิดและออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.901/2562 วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นคณะกรรมการเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามแบบ สว.4 ว่าไม่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ผู้ฟ้องคดียอมรับรู้ว่าการตั้งคณะกรรมการทั้งสอง และรับรู้ว่าคณะกรรมการทั้งสองชุดเป็นบุคคลเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงยอมรับตระหนักรู้และต่อสู้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ ระเบียบสำนักนายก ฯ ไม่มีการกำหนดแบบบันทึกถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ถูกกล่าวหาไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง การใช้แบบ สว.4 ของคณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้

ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1166/2563 มีประเด็นวินิจฉัยดังนี้ 1) การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ถือสำนวนการสอบสวนวินัยเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด แต่ไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการอย่างไร โดยเห็นว่ากรณีที่ผู้ฟ้องคดีแก้ข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด



ทางละเมิดจึงรายงานว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการสอบสวนวินัย ครบถ้วนแล้ว ตามแบบ สว.3 สว.2 สว.4 2) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยและการกระทำละเมิด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว 3) ให้เหตุผลว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา ก่อนดังเช่น การสอบสวนวินัย 4) วินิจฉัยตามหลักการตระหนักรู้ของผู้ถูกสอบสวนว่า เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพยานหลักฐานการกระทำละเมิดเป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นเอกสารที่ผู้ฟ้องคดียื่นไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัย ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจให้การโต้แย้งต่างไปจากเดิมได้

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายของประเทศไทยและคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบปัญหาในการตีความการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยก็ได้มีการกำหนดเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา 30 ว่า การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้นต้องเป็นการชี้แจงในรูปแบบลักษณะใด กฎหมายลำดับรองที่กำหนดเป็นการเฉพาะตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยข้าราชการ กึ่งข้าราชการความชัดเจนก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและบังคับใช้ ทำให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่คือคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางตามที่ได้กล่าวในปัญหาที่ 5.1 และ 5.2 มาแล้ว ประกอบกับเมื่อพิจารณามาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่นำมาปรับใช้ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก็เพียงวางหลักการเรื่องคำสั่งทางปกครองที่กระทลสิทธินั้นต้องให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องให้คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้โดยกว้าง ๆ รวมทั้งการวางแนวทางการวินิจฉัยของศาลก็ยังมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวแตกต่างกัน ยังทำให้เกิดการตีความบังคับใช้โดยนำการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนทางวินัย หรือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในมูลเหตุเดียวกันนั้น มาใช้ในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ปัญหานี้ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีที่การกระทำผิดในมูลเหตุที่เป็นความผิดหลายฐาน ทั้งอาญา วินัย และละเมิด การให้เหตุผลตามแนวทางที่ 2 ว่า ผู้ฟ้องคดียอมรับรู้ว่ามี การตั้งคณะกรรมการทั้งสอง และรับรู้ว่าคณะกรรมการทั้งสองชุดเป็นบุคคลเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงยอมตระหนักรู้และต่อสู้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ หรือการให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นข้อเท็จจริงเดียวกันที่ผู้ถูกสอบสวนทราบที่อยู่แล้วและไม่อาจให้การแตกต่างต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไปเป็นอย่างอื่นได้ จึงมิได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การให้เหตุผลในลักษณะนี้อาจทำให้เกิดความลักลั่นของการรับฟังคู่กรณีตามกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการความรับผิดชอบ

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากโดยหลักของการดำเนินการของแต่ละคณะกรรมการมีวัตถุประสงค์ต่างกัน กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติงานภายในองค์กรให้มีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็มีวัตถุประสงค์เพื่ออบรมตักเตือนรวมถึงลงโทษข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องและไม่กระทำผิดวินัยอีก ส่วนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดก็เพื่อหาผู้ต้องรับผิดจากความเสียหายของหน่วยงาน อย่างไรก็ตามหากพิจารณาเปรียบเทียบความรับผิดของเจ้าหน้าที่ทางวินัยกับความผิดทางอาญาที่เกิดจากความผิดมูลเดียวกัน พบว่า แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำความผิดที่อาจเป็นความผิดวินัยได้ แต่อาจไม่เป็นความผิดทางอาญาก็ได้ เนื่องจากทั้งสองกรณีมีการพิจารณาที่ใช้ฐานของกฎหมายแตกต่างกัน ในขณะที่เดียวกันกระบวนการสอบสวนทางวินัยและกระบวนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด ก็มุ่งค้นหาความจริงที่แตกต่างกัน อีกทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการมีข้อกำหนดว่า แม้ผู้นั้นจะกระทำผิดวินัยและสมควรถูกลงโทษทางวินัยก็ตาม แต่ก็มิใช่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับโทษทางวินัยเสมอไป เนื่องจากการพิจารณาการกระทำผิดวินัยสามารถที่จะนำเหตุผลหย่อนโทษ หรือเหตุงดโทษมาพิจารณาประกอบกันได้ อีกทั้ง การค้นหาพยานหลักฐานกระบวนการทางวินัยอาจเป็นการดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชา หรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ได้ และโทษทางวินัยนั้นหากการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสมอตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงจะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือไม่ก็ได้ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

การดำเนินการของทั้งสองกระบวนการคือ กระบวนการสอบสวนทางวินัยและกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักการค้นหาความจริงบนพื้นฐานที่แตกต่างกันตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละฐานความผิด ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนแต่ละคณะควรต้องค้นหาข้อเท็จจริงพยานหลักฐานทั้งปวงอันเป็นประโยชน์ต่อการสอบสวนเพื่อนำข้อเท็จจริงนั้นมาวินิจฉัย กับลักษณะทางกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งเห็นได้ว่าการกระทำหนึ่งอาจไม่เป็นความผิดทางวินัยหรือผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่อาจเป็นการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ย่อมได้ ในทางกลับกันการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อาจเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดาที่ไม่ต้องรับผิดต่อหน่วยงาน ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจไม่หลุดพ้นความรับผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการตามมาตรา 83 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็เป็นได้

เมื่อพิจารณาทั้งข้อกำหนด กระบวนการทางวินัยและความรับผิดทางละเมิดดังที่กล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ไม่อาจอาศัยข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ใช้ในการดำเนินการทางวินัยมารับฟังได้ ทั้งความผิดวินัยและความรับผิดทางละเมิดในทุกกรณี เมื่อความผิดทางวินัยและละเมิดแตกต่างกันและไม่มีผลเป็นการลบล้างในอีกความผิดหนึ่ง อีกทั้ง มีอาจถือว่าการลงโทษซ้ำจากการกระทำเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้

เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด จึงควรมีการรับฟังพยานหลักฐานและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่แตกต่างหากจากกันตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้

ปัญหาสืบต่อมาว่า ความสัมพันธ์ระหว่างความผิดวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิดจะนำข้อเท็จจริงมารับฟังประกอบได้หรือไม่ เพียงใด เช่นกรณีทุจริตซึ่งมีความเกี่ยวข้องทั้งความผิดอาญา วินัย และละเมิด กรณีละเมิดอาจต้องรับผิดฐานจงใจทำให้เกิดความเสียหาย ส่วนความผิดวินัยอาจผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 รวมถึงอาจเป็นความผิดทางอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ก็ได้ แต่ทั้งนี้เห็นว่า ไม่ควรนำข้อเท็จจริงในสำนวนมาใช้ร่วมกันทั้งหมด และควรแยกการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานต่อคณะกรรมการที่พิจารณาความผิดนั้น ๆ ตามที่กล่าวข้างต้น

ผู้วิจัยเห็นว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีหน้าที่ต้องให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแก่ผู้ถูกสอบสวน แต่หากผู้ถูกสอบสวนใช้สิทธิการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยยืนยันตามคำให้การเดิมที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัย หรือจะชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก็ย่อมได้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1414/2558 กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในมูลเหตุเดียวกัน และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยอ้างข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ไว้ในการแก้ข้อกล่าวหา และคำอุทธรณ์โต้แย้งข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยที่กรณีคดีนี้คณะกรรมการสอบสวนวินัยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาทุจริต และวินิจฉัยว่ามีได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ต้องรับฟังความเห็นตามคณะกรรมการสอบสวนวินัยให้มีผลต่อการพิจารณาในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่

ประเด็นปัญหานี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกรให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดการพิจารณาเกี่ยวกับการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้เป็นการเฉพาะ และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่นำหลักการดังกล่าวมาจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 28 VwVfG กฎหมายดังกล่าวมีรายละเอียดขั้นตอนตามหลักการรับฟังคู่กรณีมีการกำหนดเรื่องการค้นหาความจริงโดยการไต่สวน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการรับฟังคู่กรณี นอกจากนี้ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการดังกล่าว มีรูปแบบการพิจารณาที่เป็นทางการสำหรับการพิจารณาทางปกครองที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ก็ยังมีการกำหนดหลักการรับฟังคู่กรณีที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น

ทั้งขั้นตอนการรับฟังคู่กรณีที่กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร การแถลงด้วยวาจา การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องอภิปรายประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนในคำขอ เนื้อหา การแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้อง คู่กรณีมีสิทธิอยู่ร่วมในการสืบพยานพยานผู้เชี่ยวชาญ ตรวจสอบพยานวัตถุ และยังมีสิทธิตั้งคำถามที่จะช่วยให้ทราบข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณา และหากมีการรับฟังด้วยวาจา ก็ยังมีการกำหนดให้มีการรับฟังคู่กรณีโดยตัวแทนหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการอบรมด้านการรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง คู่กรณีสามารถอภิปรายขอคำชี้แจงในกรณีเห็นว่าการยื่นคำร้องที่เกี่ยวข้องไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในข้อเท็จจริง

สำหรับสหรัฐอเมริกา หลักการรับฟังคู่กรณีปรากฏตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1946 ที่มีรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองอยู่ในรูปแบบที่เป็นทางการ (Formal procedure) ตามมาตรา 554-558 ที่วางขั้นตอนกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ทราบถึงการไต่สวนรายละเอียดข้อเท็จจริงการไต่สวนก่อนออกคำสั่งทางปกครอง มาตรา 556-557 กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับฟังพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด ทั้งการเสนอพยานหลักฐาน สิทธิการแสดงพยานหลักฐานเอกสารหรือการแสดงพยานหลักฐานด้วยวาจา หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง แม้จะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดแบบไม่เป็นทางการแล้ว (Informal Adjudication) ก็ยังต้องเป็นกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due process) และในส่วนของสหราชอาณาจักร หลักการรับฟังคู่กรณีเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในคดี *Lawlor v. Union of Post Office Workers* (1965) ผู้พิพากษา Thomas ก็ได้นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาปรับใช้ว่าอย่างน้อย ต้องประกอบไปด้วย การแจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

ผู้วิจัยเห็นว่า หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองทั้งสามประเทศที่ศึกษา ให้ความสำคัญต่อการรับฟังคู่กรณีบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนและหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่คู่กรณีต้องเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างแท้จริง สะท้อนถึงคุณค่าและสิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นหรือการได้รับการรับฟังนั้น เป็นส่วนสำคัญที่ไม่อาจละทิ้งได้ และถือว่าได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะปัจเจกชนผู้ทรงสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อนำไปสู่กระบวนการพิจารณาการออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีคุณภาพ

จึงเห็นว่าการพิจารณาตามแนวทางที่ 1 เป็นไปตามหลักการที่ศึกษามากกว่า เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบต่อนั้นเป็นการดำเนินการที่แตกต่างหากจากคณะกรรมการสอบสวนวินัย จึงไม่ควรนำการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบสวนวินัยมาใช้ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ

ส่วนประเด็นปัญหาว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 96/2549 เห็นว่า กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการครูและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการสอบสวนแต่ละกรณี กล่าวคือ การสอบสวนทางวินัยเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ออกตามความในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ขณะที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การแต่งตั้งคณะกรรมการให้ดำเนินการสอบสวนมูลความผิดในสองกรณีจึงต้องแยกเป็นสองคำสั่งตามกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องนี้ กล่าวว่า บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดห้ามแต่งตั้งบุคคลเดียวกันเป็นกรรมการและกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีจึงอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองคณะ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดไว้ และคณะกรรมการทั้งสองคณะอาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้เป็นที่ยุติไปในคราวเดียวกัน แต่ต้องแยกสำนวนการสอบสวนทั้งสองมูลกรณีออกจากกันอย่างชัดเจน

รวมถึงความเห็นกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลางจากการสัมมนาโครงการแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ชาวกรมบัญชีกลางของสถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการคลังและบัญชีภาครัฐ ปีงบประมาณ 2556 มีความเห็นแนวทางเดียวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในคำสั่งเดียวกันไม่ได้ แต่หน่วยงานของรัฐสามารถแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองคณะได้

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากมูลเหตุแห่งการกระทำผิดนั้นเป็นเรื่องเดียวกัน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสามารถที่จะนำข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานจากสำนวนการสอบสวนทางวินัยมาใช้ประกอบการพิจารณา แต่ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1919/2559 ที่ อ.901/2562 และที่ อพ.22/2563 ว่า การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นบุคคลเดียวกันทั้งชุดแม้ไม่มีกฎหมายกำหนดห้ามว่าเป็นบุคคลเดียวกันไม่ได้ก็ตาม แต่คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการให้ควรวรรณอำนาจการลงโทษทางวินัยและความรับผิดทางละเมิดในคำสั่งเดียวกัน ทั้งเคยได้สวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาแล้วก็อาจขัดต่อหลักความเป็นกลางได้

## ประเด็น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาพิจารณาออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.621-622/2556 ได้วินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้เหตุผลแบ่งออกเป็นสองประเด็น 1) คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของผู้ฟ้องคดี โดยที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายฯ ต่อมา ในชั้นการพิจารณาของกรมบัญชีกลางก็มิได้แจ้งให้หน่วยงานสอบข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด 2) การที่หน่วยงานมีหนังสือขอคำสั่งชี้แจงและเอกสารเพิ่มเติมโดยไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งหรือให้ออกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการไม่ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกทราบสถานะของตน ย่อมมีผลทำให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีทั้งหกอยู่ในฐานะของพยานบุคคล และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องสิทธิของตน ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายฯ และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วินิจฉัยแนวทางเดียวกันกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.693/2561

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายมาตรา 91 และมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณีจึงเห็นได้ว่า การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นความผิดทางวินัยเท่านั้นที่กฎหมายกำหนดให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้

อีกทั้ง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 1625/2564 เห็นว่า กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดอาญา และมูลความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มิได้ใช้บังคับแก่การสอบสวนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีบทบัญญัติให้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด

ทางละเมิด ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติชี้มูลว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นความผิดอาญา หรือผิดวินัยก็ตาม มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่มีผลผูกพันผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งเป็นไปเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาปรับกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้ทราบว่าการละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และต้องรับผิดจำนวนเท่าใด (เทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 426/2546 เรื่องเสรีจที่ 325/2553 และเรื่องเสรีจที่ 525/2563)

ผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาทางปกครองตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งใช้คำสั่งใหม่ทดแทน เป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้สำหรับการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งผู้ออกคำสั่งต้องยึดถือปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนและวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญดังกล่าวเมื่อข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกฯ กำหนดให้การพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ นั้น ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และเพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน โดยที่นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ซึ่งเป็นการไต่สวนความผิดทางวินัย จึงถือว่าไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ขั้นตอนดังกล่าวมีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และเมื่อไม่มีการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว และกรณีนี้ศาลยังวินิจฉัยคุ้มครองไปถึงในส่วนของการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติม โดยที่ไม่แจ้งว่าอยู่ในฐานะผู้ต้องรับผิดว่า ไม่อาจถือว่าเป็นการให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องตามสิทธิของตนตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกฯ และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี ยังไม่พบว่ามีความผิดพิพาทกรณีที่น่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญามาใช้กับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่ก็มีความเห็นในลักษณะเดียวกันว่าไม่สามารถนำการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานมาใช้ร่วมกันได้

โดยสรุป ผู้วิจัยเห็นว่า หากนำหลักการตามแนวทางที่ 2 มาบังคับใช้จากก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ เพราะในเชิงอำนาจหน้าที่ การพิจารณาของคณะกรรมการแต่ละคณะมีหน้าที่ที่แตกต่างจากกัน ก็เพื่อพิจารณาความรับผิดตามกฎหมายแต่ละฉบับที่แตกต่างกัน อีกทั้ง หากการพิจารณาจากสำนวนสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นการสอบสวนผู้อื่นมิใช่ตนเอง เช่น ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำการทุจริต โดยไม่มีการชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก็เป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และไม่เป็นธรรม ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวทางที่ 1

#### 5.4 ปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่มีการแก้ไข ข้อ 18 วรรคสาม โดยระเบียบฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 จะมีผลให้ต้องมีการสอบสวนผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดเสมอไปหรือไม่

ประเด็นปัญหาที่จะอภิปรายต่อไปคือ การแก้ไขกฎหมายข้อ 18 วรรคสาม โดยระเบียบฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 จะมีผลเป็นการสร้างมาตรฐานในการประกันความเป็นธรรมต่อผู้ถูกสอบสวนมากขึ้น และลดประเด็นปัญหาไปได้มากน้อยเพียงใด สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาที่ได้วิเคราะห์ในปัญหาที่ 5.1 และ 5.2 เห็นได้ว่าปัญหาการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น เกี่ยวข้องกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ที่พิจารณารายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว มีความเห็นว่าผู้ที่ต้องรับผิดเพิ่มขึ้น หรือต่างไปจากเดิม ที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่ไม่มี การสอบสวนผู้นั้นมาก่อน จึงมิได้ให้มีการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติม รวมถึงปัญหาฐานะของผู้ถูกสอบสวน

ปัญหาดังกล่าวที่ได้ศึกษาวิเคราะห์นำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยบางส่วนดังที่วิเคราะห์แล้วว่า การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ไม่เพียงพอและเป็นธรรมต่อผู้ถูกสอบสวน มีผลให้คำสั่งดังกล่าวถูกเพิกถอนโดยกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองซึ่งทำให้หน่วยงานต่าง ๆ นำกรณีนี้มาหารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหาแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองอยู่เสมอ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาในกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จึงมีหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0406.2/ ว.75 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550 ระบุในข้อ 3 ว่า เนื่องจากการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานหลายแห่ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มิได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 15 ทำให้การสอบสวนไม่ชอบและเป็นเหตุให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายอยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อมิให้กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเกิดความล่าช้าจากการต้องกลับไปดำเนินการสอบสวนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายใหม่ จึงขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกฯ อย่างเคร่งครัดด้วย

ด้วยความตระหนักต่อปัญหานี้ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 18 วรรคสาม โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ระบุหลักการของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในส่วนที่กำหนดเพิ่มเติม ข้อ 18 วรรคสาม ว่า ในกรณีกระทรวงการคลัง ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้น หน่วยงานของรัฐต้องเปิดโอกาสให้ผู้นั้นชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เพื่อให้มีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1849/2562 วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ตั้งเป็นครั้งที่สอง ได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานแล้ว จึงถือว่าการออกคำสั่งใช้ค่าสินไหมทดแทนขอด้วยมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองพิชฌุโลกที่ 81/2563 วินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในชั้นการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และในชั้นวินิจฉัยสั่งการตามผลการสอบสวนของ คณะกรรมการ หาได้เป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่ทำให้คำสั่งพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างใดไม่ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งได้ให้ถ้อยคำในฐานะพยาน ย่อมรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้บังคับบัญชา ของผู้กระทำละเมิด และย่อมคาดหมายได้ว่าตนอาจจะต้องรับผิดด้วย ถือได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ดังนั้น การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามความเห็นกระทรวงการคลัง โดยมีได้ดำเนินการตามข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว รวมถึงคำพิพากษาศาลปกครองเพชรบุรีที่ 102/2562 ได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ แนวทางเดียวกันว่า ขั้นตอนดังกล่าวไม่เป็นสาระสำคัญ ผู้แต่งตั้งไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดพิจารณาอีกครั้งในฐานะผู้ต้องรับผิด ตามข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ผู้วิจัยเห็นว่า จากการศึกษาการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่แก้ไขใหม่นี้ เป็นกฎหมายปกครองที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ดังนั้น จึงต้องตีความ ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปคือ การตีความตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร รวมถึงการตีความตามระบบ และกฎหมายวิธีสบัญญัติก็มีการกำหนดให้ต้องตีความโดยคำนึงถึงความผูกพันของสิทธิเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญ และต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย นอกจากนี้ เพื่อให้ทราบบรรทัดฐานของการบังคับใช้ กฎหมายจึงจำต้องอาศัยการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองซึ่งต้องพิจารณาเป็นคดี ๆ ไป การที่ ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางหลักการบังคับใช้ข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบดังกล่าวว่า ไม่เป็นขั้นตอนอันเป็น สาระสำคัญ เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่สามารถที่จะเห็นต่างจากกระทรวงการคลังได้ แม้ว่าในชั้นคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดในฐานะผู้บังคับบัญชา แต่กระทรวงการคลัง เห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดเพิ่มขึ้นต่างจากสำนวนการสอบสวนที่ส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แสดงให้เห็น ว่าการให้เหตุผลในลักษณะดังกล่าวยังมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมายดังกล่าวที่ ต้องการให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แก่ผู้ถูกสอบสวนเพิ่มเติมอีกครั้งในฐานะผู้ต้องรับผิด

เมื่อพิเคราะห์ข้อกฎหมายตามถ้อยคำของข้อ 18 วรรคสาม ที่ว่า “ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดชอบแล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ 17 วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม” แล้วเห็นว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสามารถที่จะมีความเห็นต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ และส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังอีกครั้งหลังจากที่ได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมแล้ว แต่คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลกที่ 81/2563 นี้ยังคงให้เหตุผลเช่นเดียวกับหลักการเดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายข้อนี้ โดยพิจารณาว่าหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นตระหนักรู้เข้าใจ หรือคาดหมายได้ว่าตนเกี่ยวข้องกับความเสียหายของหน่วยงานอย่างไรและได้ชี้แจงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ก็เพียงพอที่หน่วยงานจะออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นกระทรวงการคลังได้

จากแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงาน ข้อกฎหมาย ตลอดจนคำพิพากษาของศาลในปัจจุบัน เห็นว่า การแก้ไขข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกฯ ยังไม่สามารถแก้ไขให้ผู้ถูกสอบสวนในฐานะพยาน หรือฐานะผู้เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอีกครั้งในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบ และการให้เหตุผลในลักษณะนี้อาจเป็นการตีความคำว่า “ในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบ” ให้แคบลงโดยไม่รวมถึงกรณีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีการสอบสวนผู้นั้นมาแล้ว ไม่ว่าจะในฐานะพยานหรือในฐานะผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ส่งผลให้กรณีที่จะปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายนี้อาจเป็นไปได้เฉพาะกรณีที่ยังไม่เคยมีการสอบสวนผู้นั้นมาก่อนเท่านั้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกต คำพิพากษาศาลปกครองเพชรบุรีที่ 102/2562 และศาลปกครองพิษณุโลกที่ 81/2563 เพิ่มเติมว่า ผลของคำพิพากษาดังกล่าวศาลได้เพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยเหตุการณ์กระทำของผู้ฟ้องคดีถือเป็นประมาทเลินเล่อธรรมดา มิใช่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ประเด็นดังกล่าวอาจถึงที่สุดในชั้นศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากหากผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาก็จะมีเพียงประเด็นเกี่ยวกับประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่เท่านั้น หรือหากผู้ฟ้องคดีจะอุทธรณ์ในประเด็นดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดก็อาจไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้น จึงมิได้ถูกระทบจากผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และมีใช้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกทั้งขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น มิใช่กฎหมายว่าด้วยความสงบที่ศาลจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยที่คู่กรณีมิได้โต้แย้งได้ ตามข้อ 92 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งทำให้ไม่อาจมีการพิจารณาประเด็นนี้ในชั้นศาลปกครองสูงสุด ซึ่งประเด็นนี้ยังคงเป็นปัญหาต่อไป

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

หลักการรับฟังคู่กรณี (Audi alteram partem) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ มีอำนาจในการใช้เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของคู่กรณีในทางลิดรอนสิทธิเสรีภาพ อย่างคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ฝ่ายปกครองซึ่งรวมถึงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด และเพื่อรักษาประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ข้อความคิดพื้นฐานที่ผลักดันให้รัฐธรรมนูญรวมถึงกฎหมายวิธีพิจารณาในแขนงต่าง ๆ มีการรับรองหลักการรับฟังคู่กรณี ได้แก่ หลักสิทธิมนุษยชน ที่มีวิวัฒนาการตั้งแต่นิติปรัชญาในยุคคลาสสิก ยุคกลาง มาจนถึงแนวคิดสิทธิมนุษยชนยุคใหม่ที่สะท้อนสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) และสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) จากการต่อสู้อำนาจรัฐในแต่ละประเทศ ส่งผลให้การพัฒนากฎหมายตกลึกจนมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมีหลักนิติรัฐทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนซึ่งปรากฏหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ รวมถึงกฎหมายปกครองได้กำหนดให้มีขั้นตอนกระบวนการของการรับฟังคู่กรณีของฝ่ายปกครอง ก่อนออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีรากฐานมาจากหลักการข้างต้นและเป็นองค์ประกอบของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณีในระบบกฎหมายต่างประเทศ สามารถสรุปได้ว่า หลักการรับฟังคู่กรณีมีรากฐานแนวคิดมาจากหลักนิติรัฐ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ที่ให้ความสำคัญต่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้กฎหมายมีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง อีกทั้ง แนวทางการบังคับใช้ให้ความสำคัญกับหลักการรับฟังคู่กรณีโดยมีการบังคับอย่างเคร่งครัดตามหลักกระบวนการอันชอบธรรม (Due Process of law) และหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นหลักการที่ควบคุมการกระทำที่เกินอำนาจ (ultra vires) โดยมีมุมมองตามหลักการรับฟังคู่กรณีว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควรทราบข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ โดยเฉพาะข้อเท็จจริงที่อาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป เพื่อวินิจฉัยสั่งการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และแนวความคิดเรื่องการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของบุคคลที่เชื่อว่าเป็นมนุษย์เป็นผู้ที่มีเหตุผล จึงเป็นผู้ทรงสิทธิที่ควรได้รับโอกาสในการแสดงความคิดเห็น เมื่อรัฐสร้างนิติสัมพันธ์ต่อบุคคลโดยผ่านกระบวนการรับฟังเหตุผลของบุคคลแล้วย่อมมีมาตรการต่อบุคคลอย่างสมควร และความมีเหตุผลของมนุษย์นั้นทำให้สามารถที่เข้าใจนิติกรรมทางปกครองที่กระทบต่อตนและพร้อมที่จะปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง

ในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หลักความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ กำหนดความรับผิดของรัฐกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่กรณีเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สำหรับสิทธิไล่เบี่ยนั้น ระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้หน่วยงานออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานได้ตามมาตรา 75 Bundesbeamtenengesetz (BBG) ในสหรัฐอเมริกากฎหมายละเมิดเป็นไปตาม The Federal Tort Claims Act ซึ่งกำหนดให้บุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานจากการกระทำประมาทของเจ้าหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหาย แต่ไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้ และสหราชอาณาจักรกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย The Crown Proceeding Act 1947 ซึ่งสิทธิการไล่เบี่ยใช้สิทธิโดยยื่นฟ้องต่อศาล ส่วนการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะ เช่น ระบบกฎหมายไทย จึงต้องพิจารณาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาปรากฏว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประเทศที่นำมาศึกษา อย่างสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ประเทศไทยนำหลักการกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 มาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งยังมีขั้นตอนอื่น ๆ เกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีในรูปแบบพิธีการที่รับรองไว้ อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมที่ยังมิได้นำมาเป็นต้นแบบ รวมถึงคำพิพากษาของระบบกฎหมายต่างประเทศที่เป็นส่วนสำคัญในการสร้างบรรทัดฐานที่ผู้วิจัยได้ศึกษาก็สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

สำหรับกฎหมายประเทศไทย หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมาย สามารถพิจารณาได้จากมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิต้องให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงมาตรา 30 วรรคสองและวรรคสาม ที่เป็นข้อยกเว้นหลักการดังกล่าว สำหรับคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นไปตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และศึกษาบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาหลักการรับฟังคู่กรณีหรือการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกฎหมายวิธีสบัญญัติอื่น ประกอบ ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ เพื่อศึกษาเทียบเคียง

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เป็นขั้นตอนการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา ที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกสอบสวนที่จะ

อยู่ในบังคับของคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป การพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องดำเนินการด้วยความยุติธรรม ตามหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นกระบวนการที่สำคัญ เพื่อให้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งมีการกระทำละเมิดหรือไม่ กล่าวคือ เป็นกระบวนการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความจริงที่นำไปสู่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงต้องดำเนินการด้วยความยุติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด รวมตลอดทั้งบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด และพยานด้วย

เมื่อศึกษากฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และสิทธิไล่เบียดตามกฎหมายประเทศไทยแล้วพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของประเทศไทยให้อำนาจฝ่ายปกครองในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมถึงมีอำนาจใช้สิทธิไล่เบียดข้าราชการโดยการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมถึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย แสดงให้เห็นว่า กฎหมายประเทศไทยให้อำนาจฝ่ายปกครองทั้งในส่วนกระบวนการขั้นตอนรวมถึงการใช้ดุลพินิจในการใช้สิทธิไล่เบียดต่อเจ้าหน้าที่ รวมถึงเอกสิทธิ์ตามกฎหมายที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งของตนได้โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล ในทางกลับกันการบังคับใช้กฎหมายตามหลักการรับฟังคู่กรณีในการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด ยังมิได้ส่งเสริมให้มีการคุ้มครองผู้อยู่ใต้คำสั่งดังกล่าวอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแต่อย่างใด เนื่องด้วยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้อย่างกว้าง ๆ ในขณะเดียวกัน กฎหมายเฉพาะสำหรับการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ได้มีความชัดเจนหรือขยายความการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เพียงพอและเป็นธรรม ฝ่ายปกครองจึงมีดุลพินิจในประเด็นดังกล่าวค่อนข้างมาก

ประเด็นการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด พบว่า การปรับใช้กฎหมายในส่วนการพิพากษาคดีรวมถึงการให้ความเห็นทางกฎหมาย ปรากฏให้เห็นแนวทางการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีอยู่น้อย โดยหลักศาลปกครองมุ่งคุ้มครองการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักการรับฟังคู่กรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องดำเนินการสอบสวนผู้หนึ่งก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ก็ยังพบว่าคำวินิจฉัยในประเด็นเรื่องการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังคู่กรณีมีแนวทางที่แตกต่างกันในแต่ละกรณี

จากการศึกษาวิเคราะห์การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พบว่ามีปัญหา ดังนี้

6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานจะมีผลกระทบต่อคำสั่งชดใช้เงินเพียงใด

การพิจารณาว่าอย่างไรจึงถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้ให้โอกาสคู่กรณีหรือผู้ถูกสอบสวนโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมนั้น โดยหลักการแล้วต้องมีขั้นตอนที่ผู้ถูกสอบสวนได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามแบบบันทึกถ้อยคำหรือการชี้แจงเป็นหนังสือ การชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นจึงไม่อาจนำมาใช้พิจารณาได้ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานอาจไม่ได้ดำเนินการสอบสวนเนื่องจากเห็นว่าผู้นั้นมิได้เกี่ยวข้องกับกระทำละเมิดและไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ต่อมาหากกระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ อาจมีการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมภายหลังตามความเห็นกระทรวงการคลังได้

ทำให้เห็นว่านอกจากข้อจำกัดเรื่องข้อกฎหมายที่ไม่ชัดเจนแล้ว ยังมีประเด็นอื่น ๆ อีกที่ทำให้การโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไม่ได้ดำเนินการตามหลักการอย่างเต็มประสิทธิภาพ เช่น ข้อจำกัดในเรื่องอายุความในการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และข้อจำกัดเรื่องความเห็นของกระทรวงการคลังที่มีผลผูกพันต่อการพิจารณาของหน่วยงาน และไม่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถชี้แจงแสดงพยานหลักฐานต่อกระทรวงการคลังได้อีก การเยียวยาแก้ไขการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานภายหลังตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีได้มีการนำข้อเท็จจริงมาพิจารณาอย่างแท้จริงอีกครั้ง หรือการชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชุดอื่นที่มีใช้ชุดเดิม รวมถึงความเข้าใจในการตีความการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงาน และศาลปกครองก็อาจมีมุมมองของระดับการคุ้มครองสิทธิคู่กรณีที่แตกต่างกัน จึงทำให้บางข้อเท็จจริงมีการวินิจฉัยตีความการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด ในขณะที่อีกแนวทางพิจารณาเรื่องพฤติการณ์ต่าง ๆ ของผู้ถูกสอบสวน เช่น การให้เหตุผลในเรื่องการตระหนักรู้ การทราบวัตถุประสงค์ของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ก็ถือว่าเป็นการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่เพียงพอและเป็นธรรมแล้ว

จึงเห็นได้ว่า ด้วยเหตุที่ขั้นตอนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีเพียงชั้นบันทึกการให้ถ้อยคำ และไม่มีขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบอีกครั้งอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้กรณีนี้ยังเป็นปัญหาอยู่พอสมควร

6.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนำข้อเท็จจริงจากการสอบสวนในฐานะอื่นที่มีใช้ผู้กระทำละเมิดมาพิจารณาออกคำสั่งให้รับผิดชอบ

การโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 นั้น มีเพียงบันทึกการให้ถ้อยคำที่ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าให้การในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบ พยาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานย่อมมีอำนาจออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้เป็นผู้ต้องรับผิดชอบจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ได้

อย่างไรก็ดี ไม่อาจปฏิเสธว่ากฎหมายเกี่ยวกับการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้น มีข้อบกพร่องหลายประการ ทั้งในด้านข้อกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติแสดงให้เห็นว่า การที่ศาลให้เหตุผลในเชิงการพิจารณาจากพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น การตระหนักรู้ การทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด รวมถึงการวินิจฉัยว่าการไม่มีข้อกฎหมายกำหนดให้มีการแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐาน และอาจวินิจฉัยไปถึง การไม่มีข้อกำหนดต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิตลอดจนข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดอย่างไร ก็ถือว่าทราบฐานะของตนแล้ว คาดว่าการให้เหตุผลลักษณะนี้เนื่องจากศาลก็ไม่อาจวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ปรากฏเกินไปกว่าข้อกฎหมายกำหนดไว้ได้ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบจึงไม่ทำให้การสอบสวนเสียไป และด้วยหลักการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเมื่อเกิดความเสียหาย แต่ยังไม่แน่ชัดว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบจึงทำให้ไม่สามารถแจ้งผู้ถูกสอบสวนได้ว่าการให้ถ้อยคำนั้นอยู่ในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบไป จึงเห็นได้ชัดว่ากระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่มีเพียงขั้นการให้ถ้อยคำเท่านั้น ก็สามารถออกคำสั่งใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ เป็นข้อบกพร่องของกฎหมายที่ส่งผลต่อหลักการรับฟังคู่กรณีเป็นอย่างมาก

6.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย หรือในสำนวนการสอบสวนคดีอาญามาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

สำหรับปัญหาว่าการนำข้อเท็จจริงนำสำนวนการสอบสวนอื่น เช่น สำนวนการสอบสวนทางวินัย หรือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาใช้เป็นสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้หรือไม่นั้น เห็นว่า เป็นปัญหาข้อบกพร่องของกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีที่ไม่มีข้อกฎหมายกำหนดไว้จึงเป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะนำข้อเท็จจริงที่มีการชี้แจงในคณะกรรมการอื่น มาพิจารณาวินิจฉัยโดยสำหรับกรณีที่ไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเลย และอาศัยข้อเท็จจริงจากสำนวนการสอบสวนทางวินัยมาพิจารณาออกคำสั่งใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการพิจารณาทางปกครองที่มีข้อบกพร่องขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญอย่างร้ายแรง แต่หากกรณีมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและมีการนำสำนวนการสอบสวนทางวินัยมาใช้เป็นสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นปัญหานี้สะท้อนให้เห็นว่าหลักเกณฑ์การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของการดำเนินการสอบสวนวินัยนั้น มีมาตรฐานความเป็นธรรมที่สูงกว่าการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงทำให้ศาลพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้วตามขั้นตอนการสอบสวนวินัยซึ่งข้อเท็จจริงที่โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก็เป็นมูลเหตุเดียวกัน อีกทั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงก็มีการแจ้งข้อกล่าวหาในทั้งความผิดวินัยและละเมิดด้วย

เมื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหานี้แล้วเห็นว่า หากพิจารณาเทียบเคียงมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือผู้ถูกกล่าวหาในกฎหมายอื่น ๆ แล้ว กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้นยังขาดมาตรฐานคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวน ในเรื่องการห้ามคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนำข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนอื่น มาเป็นข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด ทำให้มีการนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนทางวินัยหรือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาใช้ปะปนกัน ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิด

ปัญหาถัดมาคือหากมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกันระหว่างสองคณะกรรมการจะนำการชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานมารับฟังได้เพียงใดนั้น มีความเห็นว่าอาจนำข้อมูลนั้นมาพิจารณาประกอบได้โดยควรให้ผู้ถูกสอบสวนยืนยันข้อมูลอีกครั้ง แต่ไม่อาจพิจารณาโดยไม่มีการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งนี้ หากมีการแจ้งสิทธิการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว ผู้ถูกสอบสวนความรับผิดทางละเมิดมีความประสงค์ที่จะนำการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้นการดำเนินการทางวินัยของตนมาเป็นการชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก็ย่อมได้ แต่ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (สอดคล้องกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 96/2549)

6.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่มีการแก้ไข ข้อ 18 วรรคสาม โดยระเบียบฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 จะมีผลให้ต้องมีการสอบสวนผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดเสมอไปหรือไม่

จากการศึกษาปัญหาการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น พบว่ามีข้อหารื้อทางกฎหมาย รวมทั้งประเด็นข้อพิพาทสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครอง และมีคดีที่ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนไม่น้อย ด้วยเหตุที่ไม่ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งอย่างเพียงพอและเป็นธรรม หรือเป็นการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในฐานะพยาน หรือในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้หน่วยงานต้องกลับไปดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอีกครั้ง ด้วยความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงมีการแก้ไข ข้อ 18 วรรคสาม โดยระเบียบฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 เพื่อให้การสอบสวนให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิด อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาบางคำพิพากษาศาลปกครองพบว่าเมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นว่ามีผู้ต้องรับผิดเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากเดิม แต่ผู้แต่งตั้งก็ได้ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีการสอบสวนเพื่อให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานใหม่ในฐานะผู้ต้องรับผิด อีกทั้ง คำพิพากษาของศาลปกครองก็วินิจฉัยโดยพิจารณาตามเหตุผลเชิงพฤติการณ์ เรื่องการตระหนักรู้ของเจ้าหน้าที่ตามแนวทางเดิมก่อนการแก้ไขกฎหมายข้อนี้ และวินิจฉัยวางบรรทัดฐานว่าข้อ 18 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีใช้ขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ การที่หน่วยงานทางปกครองมิได้ดำเนินการสอบสวนใหม่นั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งข้อกฎหมายและในทาง



ปฏิบัติสิทธิในการแจ้งข้อกล่าวหาควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง และศาลควรกำหนดสภาพบังคับของการฝ่าฝืนหลักการข้างต้น

พอสรุปได้ว่า การแก้ไข ข้อ 18 วรรคสาม โดยระเบียบฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 ยังไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้มีการสอบสวนใหม่ในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชอบ จึงมิได้ลดข้อขัดข้องในปัญหาที่ศึกษาวิเคราะห์ ในกรณีการสอบสวนในฐานะพยานให้ต้องมีการสอบสวนใหม่ในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ทำให้ทราบถึงผลกระทบและปัญหาทางกฎหมาย เมื่อนำหลักการรับฟังคู่กรณีในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ รวมทั้งความเป็นมาและเจตนารมณ์ของหลักการใช้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิจารณาประกอบกัน และเมื่อวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบและปัญหาทางกฎหมายของคำพิพากษาศาลปกครองและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดและแนวความคิดเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีตามกฎหมายต่างประเทศแล้ว หากพิจารณาตามหลักสากล เช่น ปฎิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการคุ้มครองสิทธิตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามกฎหมายวิธีสบัญญัติของไทย ทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ก็มีมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกสอบสวนให้มีการแจ้งข้อกล่าวหา ทำให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

เพื่อให้ปัญหาเกี่ยวกับการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนคลี่คลาย ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหาซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังคู่กรณี อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่กรณีผู้ตกอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครอง เพื่อที่จะทำให้เกิดความชัดเจนในขั้นตอนให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และให้ผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดสามารถต่อสู้หรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนอย่างเหมาะสม โดยสามารถกำหนดเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการขั้นตอนในการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด

และเมื่อคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายที่ดีควรมีความยืดหยุ่นและขณะเดียวกันก็ควรมีความชัดเจน เพื่อความเข้าใจของผู้บังคับใช้และผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็มีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รวมถึงมีการกำหนดอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ๆ ที่มีผลต่อการพิจารณาทางปกครอง ส่งผลต่อข้อเท็จจริงที่มีความซับซ้อน

มากขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อยุติปัญหาด้านกระบวนการสอบสวนในความผิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ที่ส่งผลให้การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเห็นควรเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมโดยกำหนดห้ามคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งในกรณีที่คณะกรรมการเป็นบุคคลชุดเดียวกันหรือคนละบุคคลก็ตาม นำการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้นการดำเนินการทางวินัย หรือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการอื่นมาใช้ในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“ข้อ 15 คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม โดยในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือพยานต้องมีการบันทึกถ้อยคำตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด และให้ระบุสถานะของผู้ให้ถ้อยคำว่าเป็นการให้ถ้อยคำในฐานะใด

ในระหว่างการสอบสวน เมื่อความปรากฏแก่คณะกรรมการแล้วว่าผู้ใดเป็นผู้ต้องรับผิดทางละเมิด ให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยทำเป็นบันทึกระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ต้องรับผิดว่าได้กระทำการละเมิด เมื่อใด อย่างไร เป็นความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอย่างไร และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งแจ้งให้ทราบสิทธิของผู้ต้องรับผิดที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้ แล้วแจ้งให้ผู้ต้องรับผิดทราบ

ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้น อื่น ๆ ที่มีใช้การให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาใช้แทนได้

บันทึกตามวรรคสองและวรรคสาม ให้ทำตามแบบที่ กระทรวงการคลังกำหนด โดยให้ทำเป็นสองฉบับมีข้อความตรงกัน ให้ประธานกรรมการและกรรมการอีกอย่างน้อยหนึ่งคนลงลายมือชื่อในบันทึกนั้นด้วย”

นอกจากนี้ สำหรับกรณีที่หน่วยงานดำเนินการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดและส่งความเห็นให้กระทรวงการคลังตามข้อ 17 วรรคสองแล้ว และต่อมากระทรวงการคลังเห็นว่าผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้น หรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ ตามข้อ 18 วรรคท้ายของระเบียบเดียวกัน ได้กำหนดให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดของผู้นั้นใหม่ ซึ่งควรแก้ไขให้สอดคล้องกับ ข้อ 15 ของระเบียบเดียวกัน โดยเพิ่มเติมข้อความ ดังนี้

ข้อ 18

ฯลฯ

ฯลฯ

“ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบสวนผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดผู้ นั้น ตามข้อ 15

เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดชอบแล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ 17 วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

## บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2537).  
กรมบัญชีกลาง, *'คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์ พ.ศ. 2556)'*  
(คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ)  
<<https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/501436>> สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2566.  
กิติวรรณ ขันดีไตรรัตน์, 'หลักเกณฑ์และวิธีการวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อออกคำสั่งตามกฎหมายวิธีพิจารณา  
ทางปกครองสหรัฐอเมริกา (Administrative Procedure Act:APA)  
ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย' (สำนักงานศาลปกครอง 2564).  
เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).  
ชัชชัย นาราสำจ, 'ปัญหาเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณี: ศึกษากรณีคำสั่งทางปกครองให้บุคคลพ้นจาก  
ตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539'  
(วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2557).  
ชัยยุทธนา วงศ์วานิช, 'หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในกฎหมายอังกฤษและกฎหมายไทย'  
(วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541).  
ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (จิรัชการพิมพ์ 2540).  
ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 22, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2558).  
ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559).  
เชิดวุฒิ สินพิมพ์ลบูรณ์, 'ข้อสังเกตบางประการ กรณีความบกพร่องเกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการในการออกคำสั่ง  
ทางปกครองในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล' (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
สำนักงานศาลปกครอง 2563).  
ณรงค์ ชลประคอง, 'ปัญหาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีทุจริต  
ต่อหน้าที่ราชการ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2552).  
<<http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/138057.pdf>> สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2566  
ณัฐพร อรุณทอง, 'ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิคู่กรณี  
ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539'  
(รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สำนักงานศาลปกครอง 2560).  
เทอดพงศ์ คงจันทร์, 'หลักการให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง  
ทางปกครอง: วิเคราะห์แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด' (วิทยานิพนธ์  
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553).

## บรรณานุกรม (ต่อ)

ธนา แสงพิทักษ์, 'สิทธิที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหา' (นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2548).

นพนิธิ สุริยะ, *สิทธิมนุษยชน: แนวคิดและการคุ้มครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559).

บุญศรี มีวงศ์ไธษ, 'หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2546).

บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).

บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).

ปิยบุตร แสงกนกกุล, *กฎหมายปกครองของประเทศไทย* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556).

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565).

พัชมา จิตรมัทธมา, 'ทิศทางการพัฒนากฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่'  
(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

<<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act163.pdf>> สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2566

เพ็ญศรี วงศ์เสรี, 'ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน' (การสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาค เรื่อง การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ, โรงแรมบีพี สมิหลา บีช โฮเต็ล แอนด์ รีสอร์ท, วันที่ 14-16 พฤษภาคม 2547).

โกคิน พลกุล, 'นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน' (2528) 33 รัฐสภาสาร.

มณีนารถ รัตนัย, 'หลักฟังความสองฝ่ายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง'

(วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2549).

\_\_\_\_\_, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (สำนักพิมพ์นิติราษฎร์ 2554).

\_\_\_\_\_, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555).

\_\_\_\_\_, 'หลักนิติรัฐและนิติธรรม' (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555) จุลนิติ.

วรพจน์ วิศวตพิชญ์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538).

\_\_\_\_\_, 'หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย'

(เอกสารการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น, สำนักงานศาลปกครอง, 2560).

\_\_\_\_\_, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).

\_\_\_\_\_, *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565).

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- วันชัย โฆษิตมาศ, ‘หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง: ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549).
- ศศิมา บุญนาค, *หลักกฎหมายจากคำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่มที่ 1* (สำนักงานศาลปกครอง 2551).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘ความเห็นทางกฎหมาย คำวินิจฉัย/คำพิพากษา’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) <<https://www.krisdika.go.th/th/legal-opinion-rulings-decisions>> สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2566
- สำนักงานศาลปกครอง, ‘พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ของประเทศเยอรมนี’ (รายงานการเสวนาโต๊ะกลม, ศาลปกครอง, วันที่ 19 กันยายน 2555).
- อรรถพล ใหญ่สว่าง, ‘หลักนิติธรรม’ (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557) จุลินิติ.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *สิทธิมนุษยชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2555).
- Basistexte Öffentliches Recht: ÖffR* (Beck im dtv 2022).
- ‘Bundesbeamten-gesetz (BBG) § 75 Pflicht zum Schadensersatz’ (Bundesministerium der Justiz) <[https://www.gesetze-im-internet.de/bbg\\_2009/\\_75.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/_75.html)> accessed 27 February 2023.
- ‘Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms’ (European Court Of Human Rights) <<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c>> accessed 27 February 2023.
- ‘Crown Proceeding Act 1947’ (Legislation.gov.uk) <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/10-11/44/part/I/data.pdf>> accessed 27 February 2023.
- ‘Federal Tort Claims Act’ (United States House of Representatives) <<https://www.house.gov/doing-business-with-the-house/leases/federal-tort-claims-act>> accessed 27 February 2023.
- ‘Fifth Amendment’ (Constitution Annotated) <<https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-5/>> accessed 27 February 2023.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

‘Fourteenth Amendment Equal Protection and Other Rights’ (Constitution Annotated)

<<https://constitution.congress.gov/browse/amendment-14/>> accessed 27 February 2023.

Johann Bader and Michael Ronellenfitsch, *BeckOK VwVfG* (58 th edn, C.H.BECK München 2023).

H.W.R. Wade, *Administrative Law* (Clarendon Press 1982).

‘International Covenant on Civil and Political Rights’ (United Nation)

<<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>> accessed 27 February 2023.

Kenneth F. Warren, *Administrative LAW in the Political system*

(5th edn, Westview Press 2011).

Mahendra P. Sing, *German Administrative Law in Common Law Perspective*

(2nd edn, Springer 2001).

Peter L. Strauss, *Administrative justice in the United states* (2nd edn, Academic Press 2002).

Richard J. Pierce, *Administrative law* (Aspen law & Business 2011).

‘The Constitution of the United States Explained’ (Constitution Annotated)

<<http://constitution.congress.gov>> accessed 27 February 2023.

‘Title5 Government Organization and Employee’ (Office of the Law Revision Counsel UNITES STATES CODE)

<<http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title5&edition=prelim>> accessed 27 February 2023.

Werner F. Ebke and Matthew W. Finkin, *Introduction to GERMAN LAW* (Kluwe Law International 1996).



ภาคผนวก

**ภาคผนวก ก**

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ  
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่  
พ.ศ. 2539**

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น และกฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่ใช้การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไล่เบียดต่อไปในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ไม่ใช้การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ สมควรวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”

ข้อ 2<sup>11</sup> ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิก

(1) ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรีโดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503

(2) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ 13582, 13583 (บคร)/2504 ลงวันที่ 24 เมษายน 2504

(3) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/6466 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2509

(4) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/10283 ลงวันที่ 5 เมษายน 2516

(5) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/ว.27274 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2525

(6) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/21738 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2528

(7) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0514/2302 ลงวันที่ 16 เมษายน 2529

(8) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/12461 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2530

(9) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/52333 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2530

(10) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0514/5975 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2530

(11) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/23228 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2531

(12) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/63119 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2531

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

“ผู้แต่งตั้ง” หมายความว่า ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

ข้อ 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

## หมวด 1

### กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

---

ข้อ 6 ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

ข้อ 7 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ันต้องชดเชย

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

ข้อ 9 ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

(1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรีให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(3) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(4) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีใช้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ข้อ 10 ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ 9 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 11 ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 12<sup>[2]</sup> ในกรณีที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 แต่งตั้งคณะกรรมการหรือเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งคณะกรรมการ หากการนั้นไม่ถูกต้องให้สั่งแก้ไขใหม่ให้ถูกต้อง

ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ไม่แก้ไขใหม่ให้ถูกต้องตามคำสั่งในวรรคหนึ่งภายในเวลาอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ 12/1<sup>[3]</sup> ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 13 ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุม อาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

ข้อ 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้

ข้อ 15 คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ข้อ 16 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ่มชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

ข้อ 17 เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีให้เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ข้อ 18<sup>44</sup> เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ

ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งสั่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบผู้นั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดชอบแล้วรายงาน

กระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ 17 วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 19<sup>51</sup> (ยกเลิก)

ข้อ 20 ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 10 หรือข้อ 11 ให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 17 และข้อ 18 แล้ว ถ้าผลในขั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ 18 แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

ข้อ 21 ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็น ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งให้นำความในข้อ 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 22 ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อ 23 ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน จะดำเนินการดังต่อไปนี้แทนการชำระเงินก็ได้

(1) ชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยมีสภาพ คุณภาพ ปริมาณ และลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว

(2) ช่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม โดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน

(3) การชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการช่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจาก (1) หรือ (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

การชดใช้ค่าเสียหายเป็นทรัพย์สินหรือการช่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้มีการตรวจรับตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของทางราชการหรือของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

การทำสัญญาตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้



ข้อ 24 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตาย ให้รีบดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมถ้ามีความเห็นแตกต่างกันให้ดำเนินการไปพลางก่อนตามความเห็นของผู้แต่งตั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และถ้าต่อมามีข้อยุติเป็นประการใดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการไปตามนั้น

ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการให้ผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 26 กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้ำประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้

ข้อ 27 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย

ข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

ข้อ 29 ในกรณีตามข้อ 26 ข้อ 27 หรือข้อ 28 ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำหรับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

## หมวด 2

### กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

---

ข้อ 30 ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ข้อ 31 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) และให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ข้อ 34 ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิดในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทน

ข้อ 35 ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

ข้อ 36 ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

ข้อ 37 ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

ข้อ 38 ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาดูว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ หรือจะไล่เบี้ยให้ชัดใช้เพียงใด และให้นำข้อ 22 ถึงข้อ 29 มาใช้บังคับกับการชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยอนุโลม

ประกาศ ณ วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559<sup>61</sup>

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประดิษฐา/ผู้จัดทำ

22 พฤศจิกายน 2555

วิซพงษ์/ผู้ตรวจ

28 พฤศจิกายน 2555

กัญชรัตน์/เพิ่มเติม

29 กันยายน 2559

---

<sup>[11]</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113/ตอนพิเศษ 39 ง/หน้า 1/15 พฤศจิกายน 2539

<sup>[12]</sup> ข้อ 12 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

<sup>[13]</sup> ข้อ 12/1 เพิ่มโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

<sup>[14]</sup> ข้อ 18 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

<sup>[15]</sup> ข้อ 19 ยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

<sup>[16]</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133/ตอนพิเศษ 207 ง/หน้า 1/15 กันยายน 2559

**ภาคผนวก ข**

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.7/ว.56 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550



ที่ กค 0406.7/ว.56

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

12 กันยายน 2550

- เรื่อง แนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามประเภทสำนวนการสอบสวน
- เรียน ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี ผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการ อธิการบดี และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539
- อ้างถึง 1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539
2. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.6/ว 34086 ลงวันที่ 22 กันยายน 2540
3. หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0406.3/ว 336 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549
- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. แนวทางการสอบสวนตามประเภทสำนวน (ส.1 – ส.5)
2. แบบบันทึกการสอบสวน (สส.1)
3. แบบรายงานผลการสอบสวน (สส.2)

ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 14 วรรคสอง กำหนดว่า “กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้” ซึ่งกระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดหัวข้อการสอบสวนและแบบบันทึกการสอบสวนให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามหนังสือที่อ้างถึง 2 ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหัวข้อการสอบสวนและบันทึกการสอบสวนตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้น ได้ใช้มาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว ประกอบกับจากการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของกระทรวงการคลัง ในช่วงเวลาที่ผ่านมาพบว่า หน่วยงานของรัฐบางแห่งได้ดำเนินการสอบสวนและสรุปรายงานผลการสอบสวน โดยมีข้อมูลรายละเอียดและเอกสารพยานหลักฐานยังไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะประกอบการตรวจสอบ

/ข้อเท็จจริง...

ข้อเท็จจริงและพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะต้องรับผิดชอบละเมิด รวมทั้งบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุละเมิด ทำให้กระทรวงการคลังต้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแสวงหาพยานเอกสารหลักฐานและสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และในบางกรณีศาลปกครองมีคำสั่งให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเนื่องจากมิได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและได้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความรวดเร็ว รอบคอบ และมีแนวทางเดียวกัน จึงให้ยกเลิกหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.6/ว 34086 ลงวันที่ 22 กันยายน 2540 และกำหนดแนวทางปฏิบัติใหม่ ดังนี้

1. แนวทางการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ โดยแยกตามประเภทการกระทำ ความเสียหาย เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วย ความละเอียด รอบคอบและครบถ้วนทุกประเด็น ให้จัดประเภทสำนวนการสอบสวนเป็น 5 ประเภท ดังนี้

- |                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| 1.1 ทูจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน         | (ส.1) |
| 1.2 ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ        | (ส.2) |
| 1.3 คนร้ายกระทำโจรกรรมหรือทรัพย์สินสูญหาย | (ส.3) |
| 1.4 อาคารสถานที่ถูกเพลิงไหม้              | (ส.4) |
| 1.5 อุบัติเหตุ                            | (ส.5) |

2. แบบบันทึกการสอบสวน (สส.1) กำหนดให้มีการแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกสอบสวนทราบก่อนดำเนินการสอบสวน รวมทั้งกำหนดสาระสำคัญของข้อเท็จจริง เนื่องจากอาจต้องใช้เอกสารดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีชั้นศาล

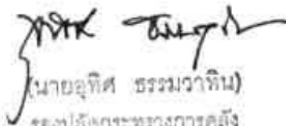
3. แบบรายงานผลการสอบสวน (สส.2) กำหนดสาระสำคัญของข้อเท็จจริงใช้เป็นแนวทางการรายงานผลการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ และให้หน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อไป

สำหรับการส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ขอให้ดำเนินการตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0406.3/ว 336 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 (หนังสือที่อ้างถึง 3) โดยให้ Scan เอกสารประกอบการพิจารณาและทำการบันทึกเป็น PDF ไฟล์ (.pdf) และบันทึกเอกสารที่จัดทำขึ้นใหม่ด้วยโปรแกรม Microsoft Word (.doc) รวมทั้งบันทึกข้อมูลดังกล่าวลงแผ่น CD-ROM แล้วจัดส่งพร้อมรายงานผลการสอบสวนที่ส่งให้

กระทรวงการคลังตรวจสอบโดยไม่ต้องส่งสำเนาเอกสารให้กระทรวงการคลังอีก ทั้งนี้ หากหน่วยงานใด  
ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าว จะจัดส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด  
เป็นเอกสารไปพลางก่อนก็ได้

จึงเรียนเพื่อโปรดทราบและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายอุทิศ ธรรมวาชิน)

รองปลัดกระทรวงการคลัง  
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายได้และหนี้สิน

กรมบัญชีกลาง

สำนักความรับผิดทางแพ่ง

กลุ่มวิเคราะห์และประเมินผลคดีปกครอง

โทร. 0 2298 6827

<http://www.cgd.go.th>



## แนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามประเภทส่วนงานการสอบสวน

### 1. ประเภทส่วนงานการสอบสวน จัดเป็น 5 ประเภท ดังนี้

- |                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| 1) ทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน         | (ส.1) |
| 2) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ        | (ส.2) |
| 3) คนร้ายกระทำโจรกรรมหรือทรัพย์สินสูญหาย | (ส.3) |
| 4) อาคารสถานที่ถูกเพลิงไหม้              | (ส.4) |
| 5) อุบัติเหตุ                            | (ส.5) |

โดยมีแนวทางการสอบสวนตามหัวข้อการสอบสวนแต่ละประเภทที่กำหนดในแบบ ส.1-5

### 2. แบบบันทึกการสอบสวน (สล.1)

ให้ใช้แบบบันทึกการสอบสวน (สล.1) สำหรับบันทึกการให้ถ้อยคำของเจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้อง โดยก่อนดำเนินการสอบสวน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิให้บุคคลผู้จะให้ถ้อยคำทราบดังนี้

1) ผู้ให้ถ้อยคำมีสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

2) คำถามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะถามต่อไปนี้ ผู้ให้ถ้อยคำจะตอบหรือไม่ตอบก็ได้ ถ้าคำถามใดไม่ตอบ ขอให้ให้เหตุผลสั้น ๆ เพื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะได้บันทึกไว้ รวมทั้งการให้ถ้อยคำตามบันทึกการสอบสวนฉบับนี้อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลได้

3) คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีได้ทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญาเพื่อจูงใจให้ผู้ให้ถ้อยคำให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ

สำหรับคำถามอื่น ๆ ให้ใช้แนวทางหัวข้อการสอบสวนที่กำหนดตามประเภทส่วนงานการสอบสวน (ส.1-5) หรือคำถามอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะเห็นสมควร และสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม

### 2. แบบรายงานผลการสอบสวน (สล.2)

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้จัดทำรายงานผลการสอบสวนตามแนวทางที่กำหนดในแบบรายงานผลการสอบสวน (สล.2) โดยควรมีข้อมูลรายละเอียดการสอบสวนสอดคล้องกับแนวทางหัวข้อการสอบสวนที่กำหนดตามประเภทส่วนงานการสอบสวน (ส.1-5) หรือข้อเท็จจริงหรือข้อมูลรายละเอียดอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะเห็นสมควร และสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติม ได้ตามความเหมาะสม

แนวทางการสอบสวนตามประเภทสำนวน  
(ส.1 – 5)

---

## 1. ทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน

### หัวข้อการสอบสวนโดยสังเขป

- 1) วันเวลาที่เกิดการทุจริต
- 2) ชื่อ ตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของผู้กระทำทุจริตในการปฏิบัติราชการโดยปกติ
- 3) การกระทำ และพฤติการณ์ในการกระทำทุจริต
- 4) ชื่อ ตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ร่วมงานหรือที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้บังคับบัญชาตามสายงาน
- 5) รายละเอียดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมทั้งผู้บังคับบัญชาว่าตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และหรือทางปฏิบัติที่ถูกต้องควรเป็นอย่างไร เปรียบเทียบกับการกระทำที่เกิดขึ้นจริง พร้อมแผนภูมิประกอบเปรียบเทียบระหว่างแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องกับการกระทำที่เกิดขึ้นจริง
- 6) กฎหมายระเบียบข้อบังคับและคำสั่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่นั้นๆ หรืองานที่ได้รับมอบหมายมีอย่างไร
- 7) หลักและวิธีปฏิบัติโดยปกติของงานหรือกิจการนั้นเป็นอย่างไร
- 8) หลักฐานและเอกสารที่ผู้ทุจริตได้กระทำ หรือหลักฐานที่ผู้ทุจริตจะต้องกระทำแต่ได้ละเว้นไม่กระทำ
- 9) รายการและจำนวนเงินที่ทุจริต หรือขาดหายไป
- 10) เอกสารแจ้งความร้องทุกข์ ตำเนาลำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ และความเห็น (ถ้ามี) ตลอดจนผลการฟ้องคดี
- 11) กรณีมีการระบุว่า ลายมือชื่อปลอม ได้มีการส่งหลักฐานให้ผู้ชำนาญของกองพิสูจน์หลักฐานตรวจสอบหรือไม่ (ถ้ามี) ขอรายงานผลการพิสูจน์ดังกล่าว
- 12) การเรียกร้องหรือฟ้องคดีกับธนาคารผู้จ่ายเงิน (ถ้ามี)
- 13) ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับเช็ค ขอสำเนาเช็ค สำเนาใบเสร็จรับเงิน เอกสารประกอบการสั่งจ่าย ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย หลักฐานการได้รับชำระหนี้และอื่นๆที่เกี่ยวข้อง
- 14) พฤติการณ์และกรณีแวดล้อมอื่นๆ เช่น ผู้ทุจริตเป็นคนชอบเล่นการพนัน ใช้เงินเกินฐานะภาวะแห่งจิตใจ ฯลฯ
- 15) สำเนารายงานความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเหตุที่ทำให้ทราบว่ามีกรกระทำทุจริต (ถ้ามี)

16) ความเห็นและผลการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และผลการดำเนินคดีอาญา (ถ้ามี)

17) กรณีมีการกระทำทุจริตเกิดขึ้นหลายกรณี ให้แยกการสอบสวนเป็นรายกรณี พร้อมความเห็น ว่าผู้กระทำการทุจริตและผู้บังคับบัญชา จะต้องรับผิดชอบหรือไม่ อย่างไร และเป็นจำนวนเงินเท่าใด

18) บันทึกการให้ปากคำของผู้เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะผู้ที่จะต้องรับผิดชอบหรืออาจจะต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ ต้องให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และให้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนด้วย โดยต้องมีได้กระทำการใดอันเป็นการล่อลวง ชูเชิญ ให้สัญญา หรือกระทำโดยมิชอบด้วยประการอื่น

19) กรณีช่วงระยะเวลาที่เกิดความเสียหายมีผู้รับผิดชอบและเกี่ยวข้องหลายคนซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้รับผิดชอบหรือที่เกี่ยวข้องและหรือมีการโยกย้าย ให้ระบุรายละเอียด ช่วงเวลาที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบและจำนวนความเสียหายซึ่งเกิดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว พร้อมแผนภูมิประกอบ

20) ข้อมูลรายละเอียดอื่น ๆ

.....

## 2. ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ

### หัวข้อการสอบสวนโดยสังเขป

- 1) กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง
- 2) สำเนารายงานความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเหตุที่ทำให้ทราบว่ามี การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ (ถ้ามี)
- 3) ความเห็นและหรือผลการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และผลการดำเนินคดีอาญา (ถ้ามี)
- 4) กรณีกำหนดราคากลางสูงกว่าราคาค่าก่อสร้าง
  - ก. รายละเอียดแสดงวิธีคำนวณหาค่าแพคเตอร์เอฟ (ถ้ามี)
  - ข. แหล่งที่มาของราคาวัสดุที่ใช้กำหนดเป็นราคากลาง
  - ค. ราคาวัสดุแยกเป็นประเภท ชนิด พร้อมราคา
- 5) กรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ
  - ก. ขั้นตอนดำเนินการก่อนมีการประกาศสอบราคา ประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ หรือก่อนมีการตกลงราคา แล้วแต่กรณี
    - ข. ประกาศสอบราคา ประกวดราคา ฯลฯ
    - ค. รายชื่อคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามระเบียบทุกคน
    - ง. รายละเอียดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมทั้งผู้บังคับบัญชา ระบุชื่อและตำแหน่งว่าตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และหรือทางปฏิบัติที่ถูกต้องควรเป็นอย่างไร เปรียบเทียบกับการกระทำที่เกิดขึ้นจริงพร้อมแผนภูมิประกอบเปรียบเทียบระหว่างทางปฏิบัติที่ถูกต้องกับการกระทำที่เกิดขึ้นจริง
    - จ. รายงานผลการปฏิบัติงานและความเห็นของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกคณะ
    - ฉ. หากมีการยกเลิกการสอบราคา ประกวดราคาฯ ขอ เหตุผลพร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
    - ช. ความเห็นของผู้สั่งซื้อ / สั่งจ้าง
  - 6) จำนวนเงินที่ถือว่าทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย
  - 7) บันทึกการให้ปากคำของผู้เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะผู้ที่จะต้องรับผิดชอบหรืออาจจะต้องรับผิดชอบนี้ ต้องให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และให้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนด้วย โดยต้องมีได้กระทำการไต่สวนเป็นการล่อลวง ชูเชิญให้สัญญา หรือกระทำโดยมิชอบด้วยประการอื่น

8) กรณีช่วงระยะเวลาที่เกิดความเสียหายมีผู้รับผิดชอบและเกี่ยวข้องหลายคนซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้รับผิดชอบหรือที่เกี่ยวข้องและหรือมีการโยกย้าย ให้ระบุรายละเอียด ช่วงเวลาที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบและจำนวนความเสียหายซึ่งเกิดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว พร้อมแผนภูมิประกอบ

9) ข้อมูลรายละเอียดอื่น ๆ

.....

### 3. คนร้ายกระทำโจรกรรมหรือทรัพย์สินสูญหาย

#### หัวข้อการสอบสวนโดยสังเขป

- 1) ข้อเท็จจริงทั่วไป และรายละเอียดของทรัพย์สินที่หาย
  - ก. วันเวลาที่เกิดเหตุ
  - ข. เป็นทรัพย์สินใดใด ตั้งหรือเก็บรักษา ณ ที่ใด บริเวณที่ตั้งทรัพย์สินหรือสถานที่เก็บรักษาทรัพย์สินนั้น มีทรัพย์สินอื่นที่ไม่ได้ถูกลักไปอยู่ด้วยหรือไม่ ถ้ามี อะไรบ้าง (อธิบายโดยละเอียดหรือแยกเป็นรายการ)
  - ค. รายการและมูลค่าของทรัพย์สินที่หายทั้งก่อนและหลังคำนวณค่าเสื่อมราคา
- 2) อาคารและสถานที่ที่เก็บทรัพย์สิน
  - ก. ลักษณะของอาคาร ทางเข้า ทางออก ร่องรอยที่คนร้ายเข้าและออก มีรั้วรอบขอบชิดหรือไม่อย่างไร แผนผังบริเวณอาคารหรือสถานที่เก็บรักษาทรัพย์สินที่สูญหาย
  - ข. พฤติการณ์ที่คนร้ายเข้าไปในอาคาร และทำการลักทรัพย์สินอย่างไร (ถ้าไม่มีหลักฐานแน่นอน ก็ควรสันนิษฐาน)
  - ค. สถานที่เก็บทรัพย์สิน เป็นอะไร เช่น ตู้เหล็ก ตู้ไม้ ฯลฯ และมีลักษณะอย่างไร มีลิ้นชักหรือมีช่องอื่นเก็บรวมอยู่ด้วยหรือไม่ ถ้ามี มีอะไรบ้าง ความมั่นคงแข็งแรงของที่เก็บทรัพย์สินนั้น เช่น เป็นตู้เหล็ก มีกุญแจ ฯลฯ และตั้งอยู่ในบริเวณส่วนใดของอาคาร
  - ง. มีช่องอื่นที่ไม่หายเก็บรวมอยู่ในที่เก็บทรัพย์สินนั้นหรือไม่
  - จ. กุญแจอาคาร กุญแจสถานที่เก็บทรัพย์สิน เก็บรักษาไว้ที่ใด ผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบหรือเก็บรักษาและสูญหายหรือเสียหายไปในขณะเกิดเหตุหรือไม่
- 3) ระเบียบ คำสั่ง และมาตรการในการป้องกันรักษาทรัพย์สิน
  - ก. ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งที่เกี่ยวกับการป้องกันดูแลรักษาทรัพย์สินกำหนดไว้อย่างไร
  - ข. มีการจัดเวรยามหรือไม่ ถ้ามี จัดเวรยามไว้อย่างไร
  - ค. ใครมีหน้าที่อยู่เวรยามและตรวจเวรในระหว่างทรัพย์สินหาย หรือสันนิษฐานว่าเป็นผู้มีหน้าที่เวรยามในระหว่างทรัพย์สินหาย ให้ระบุชื่อตำแหน่ง และการปฏิบัติหน้าที่ของเวรยามเหล่านั้น
  - ง. เจ้าหน้าที่เวรยามและผู้ตรวจเวรได้ปฏิบัติอย่างไร หรือละเลยต่อหน้าที่อย่างไร
  - จ. นอกจากเวรยามแล้ว ยังมีมาตรการอื่นที่ใช้สำหรับป้องกันอันตรายของทรัพย์สินด้วยหรือไม่
  - ฉ. บันทึกการตรวจเวรยามในช่วงเวลาที่เกิดเหตุ

4) บันทึกการให้ปากคำของผู้เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะผู้ที่ต้องรับผิดชอบหรืออาจจะต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ ต้องให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และให้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนด้วย โดยต้องมีได้กระทำการใดอันเป็นการล่อลวง ชูเชิญ ให้สัญญา หรือกระทำโดยมิชอบด้วยประการอื่น

5) กรณีช่วงระยะเวลาที่เกิดความเสียหายมีผู้รับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับหลายคนซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้รับผิดชอบหรือที่เกี่ยวข้องและหรือมีการโยกย้าย ให้ระบุรายละเอียด ช่วงเวลาที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบและจำนวนความเสียหายซึ่งเกิดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว พร้อมแผนภูมิประกอบ

6) ข้อมูลรายละเอียดอื่น ๆ

.....



#### 4. อาคารสถานที่ถูกเพลิงไหม้

##### หัวข้อการสอบสวนโดยสังเขป

- 1) ข้อเท็จจริงทั่วไป
  - ก. วัน เวลาที่เกิดเพลิงไหม้
  - ข. ตัวอาคารที่เกิดเพลิงไหม้ และลักษณะของอาคาร เช่น คอนกรีตเสริมเหล็ก ฯลฯ
  - ค. มูลค่าและรายการทรัพย์สินที่ถูกเพลิงไหม้แยกจากตัวอาคารที่ต้องซ่อมแซม
- 2) การตรวจสอบสาเหตุ
  - ก. วัตถุประสงค์และร่องรอยที่เหลือจากเพลิงไหม้เพื่อนำมาสันนิษฐานว่าเกิดจากสาเหตุใด (ถ้าเป็นเพลิงไหม้จากที่อื่นที่เห็นชัดแจ้งแล้วลูกถามมาอาจจะไม่ต้องสอบปัญหานี้ก็ได้)
  - ข. ประจักษ์พยานที่เห็นเหตุการณ์เพลิงไหม้ก่อนจะมีลักษณะรุนแรง (ถ้ามี) ที่จะชี้แจงว่าต้นเพลิงอยู่ตำแหน่งใด
- 3) มาตรการในการป้องกันเพลิง
  - ก. มีการจัดเจ้าหน้าที่เวรรักษาการและดูแลสถานที่หรือไม่ อย่างไร
  - ข. ระเบียบหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดเจ้าหน้าที่รักษาการดังกล่าวใครเป็นผู้วางระเบียบหรือออกคำสั่ง
    - ค. ได้มีการปฏิบัติหน้าที่เวรรักษาการอย่างไร หรือไม่ ในระหว่างเวลาเกิดเพลิงไหม้
- 4) บุคคลที่เกี่ยวข้องที่เข้าทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำหรืออยู่อาศัยในอาคารหลังนั้น สอบพหุติการณ์รายละเอียดในการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ หรืออยู่ในอาคารหลังนั้นครั้งสุดท้ายก่อนเพลิงไหม้
- 5) การร้องทุกข์ และการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และความเห็นของเจ้าหน้าที่กองพิสูจน์หลักฐาน หรือวิทยาการ ตลอดจนความเห็นของพนักงานอัยการ
- 6) ข้อสันนิษฐานหรือข้อพิสูจน์สาเหตุที่เกิดเพลิงไหม้ อาจเป็นกรณีต่อไปนี้
  - ก. ไฟฟ้าลัด มีผู้ใดกระทำโดยประมาทหรือไม่อย่างไร
  - ข. เป็นการลอบวางเพลิงหรือไม่ รู้ตัวและจับตัวผู้ต้องหาได้แล้วหรือไม่
  - ค. สาเหตุเกิดจากความประมาทของบุคคลหรือไม่ เช่น ทิ้งก้นบุหรี่ในที่ติดไฟง่าย ติดหลอดไฟฟ้าไว้ในที่อับและมีวัตถุที่ติดไฟได้ง่าย
  - ง. เหตุุนอกเหนือการควบคุม เช่น พายุพัดแรง เสาดไฟฟ้าโค่นลงมาทำให้สายไฟเกิดลัดวงจร และสายไฟอยู่ใกล้อาคาร ฯลฯ

7) บันทึกการให้ปากคำของผู้เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะผู้ที่จะต้องรับผิดชอบหรืออาจจะต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ ต้องให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และให้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนด้วย โดยต้องมีได้กระทำการใดอันเป็นการล่อลวง ชูเชิญ ให้สัญญา หรือกระทำโดยมิชอบด้วยประการอื่น

8) ข้อมูลรายละเอียดอื่น ๆ

.....

## 5. อุบัติเหตุ

### หัวข้อการสอบสวนโดยสังเขป

#### 1) ข้อเท็จจริงทั่วไป

- ก. วันเวลาเกิดเหตุ
- ข. ชื่อ ยี่ห้อ และเลขทะเบียนรถ
- ค. ชื่อผู้ขับขี่ และฐานะตำแหน่ง
- ง. ชื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมดูแลรถตลอดจนอำนาจหน้าที่
- จ. รายการและมูลค่าของทรัพย์สินที่สูญหาย (ก่อนและหลังหักค่าเสื่อมราคา)
- ฉ. มีผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิตหรือไม่

#### 2) การตรวจสอบสาเหตุที่เกิดขึ้น

- ก. ตรวจวัตถุพยาน เช่น คันชັก คันส่ง พวงมาลัย เครื่องยนต์ ฯลฯ
- ข. ร่องรอยล้อและเบรก ภาพถ่ายล้อประกอบ (ถ้ามี)
- ค. รดคูกรณีมีหรือไม่ ถ้ามีจะต้องสอบถามข้อ (1) - (2) ก.- ข. ด้วย
- ง. อัตราวิ่งของรถขณะเกิดเหตุ และก่อนหน้านั้นตลอดจนพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องอื่น
- จ. สภาพของทางหรือพื้นถนน
- ฉ. สาเหตุภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น คนวิ่งตัดหน้า สัตว์วิ่งตัดหน้า ฯลฯ
- ช. ระยะห่างระหว่างรถคันหน้าและรถคันหลัง (ในกรณีเกิดเหตุชนท้าย)
- ซ. พฤติการณ์อื่นๆ

#### 3) สภาพของรถก่อนใช้

- ก. ตรวจสอบสภาพก่อนใช้อย่างไรหรือไม่
- ข. สภาพของรถเป็นอย่างไร เช่น เบรก พวงมาลัย ยาง และประวัติการบำรุงรักษาฯ

#### 4) สภาพความเสียหายของรถหลังเกิดเหตุ

- ก. ตรวจสอบสภาพความเสียหายของรถเปรียบเทียบกับอัตราวิ่งของรถว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่ เช่น ผู้ขับขี่รถให้ข้อมูลว่าขับด้วยความเร็ว 60 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่สภาพของรถได้รับความเสียหายทั้งคัน หรือได้รับความเสียหายมากเกินกว่าที่ควรจะเป็น ฯลฯ ภาพถ่ายล้อประกอบ (ถ้ามี)

ข. กรณีมีรถคู่กรณี ต้องตรวจสอบสภาพความเสียหายของทั้งสองฝ่าย เช่น รถคันใด  
วิ่งด้านซ้าย รถคันใดวิ่งด้านขวา หรือวิ่งตามกันมาในทิศทางเดียวกัน ฯลฯ เกิดการเฉี่ยวชนกันอย่างไร  
ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรถราชการและรถคู่กรณีสอดคล้องกับค่าให้การของฝ่ายใดมากกว่ากัน  
และฝ่ายใดน่าจะเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่ากัน หรือต่างฝ่ายต่างก่อให้เกิดความเสียหาย  
ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ฯลฯ

5) สภาพของพื้นถนนหรือทางเป็นอย่างไร เช่น สภาพความกว้างของถนนและไหล่ถนน  
และใช้วิ่งรถได้ที่ช่องทาง สภาพฝ่ายสี่ประกอบ (ถ้ามี)

6) เมื่อเกิดอุบัติเหตุแล้วมีการแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนหรือไม่ ถ้าไม่มีการแจ้งความ  
ขอทราบเพราะเหตุใด จึงไม่แจ้งความ

7) ถ้ามีผู้บาดเจ็บหรือเสียชีวิต มีการร้องทุกข์และการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือไม่  
พร้อมความเห็นของพนักงานอัยการ (ถ้ามี)

8) ระเบียบข้อบังคับในการใช้รถมีอย่างไร

9) นำรถไปใช้ในราชการหรือไม่ ถ้าไปใช้ในราชการ ขอหลักฐานแสดงการขอใช้รถที่ได้รับ  
อนุญาตจากผู้บังคับบัญชา

10) ผู้ขับขีมีใบอนุญาตขับขี่หรือไม่ หรือได้รับรถมาแล้วนานเท่าใด

11) สภาพแห่งจิตใจหรือสภาพแห่งร่างกายของผู้ขับขีเป็นอย่างไ เช่น ขับรถแล้วเป็นปกติขับรถ  
ในขณะที่มีเมามสุรา เคยเป็นโรคลมบ้าหมูหรือมีประวัติเป็นโรคหัวใจ หรือต้องขับรถติดต่อกันเป็นเวลานาน

12) รายงานผลการตรวจวัดระดับแอลกอฮอล์ในร่างกายของผู้ขับขี

13) บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าเสียหายจากทางราชการหรือไม่ ผลคดี  
เป็นอย่างไร

14) บันทึกการให้ปากคำของผู้เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะผู้ที่จะต้องรับผิดชอบหรืออาจจะต้องรับผิด  
ทั้งนี้ ต้องให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และให้มี  
โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนด้วย โดยต้องมีได้กระทำการใดอันเป็นการล่อลวง ชูเชิญ  
ให้สัญญา หรือกระทำโดยมิชอบด้วยประการอื่น

15) ข้อมูลรายละเอียดอื่น ๆ

(ลล.1)

บันทึกการสอบสวน  
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ  
ตามคำสั่ง.....(หน่วยงาน).....ที่...../.....  
ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง.....

สถานที่.....  
วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี.....เชื้อชาติ.....  
สัญชาติ.....ศาสนา.....อาชีพ.....  
อยู่บ้านเลขที่.....ต.รอก/ชอย.....ถนน.....  
แขวง.....เขต.....จังหวัด.....โทร.....  
สถานที่ทำงาน.....ตั้งอยู่เลขที่.....แขวง.....  
เขต.....จังหวัด.....โทร.....  
บัตรประจำตัว.....เลขประจำตัวประชาชน.....  
ออกให้โดย.....เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....  
หมดอายุวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้าขอให้ด้วยคำด้วยความสมัครใจและสัตย์จริงดังนี้

- 1.....
- 2.....
- 3.....
- 4.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า

ก. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แจ้งให้ทราบว่า ข้าพเจ้า มีสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม รวมทั้งการให้ ด้อยค่าตามบันทึกการสอบสวนฉบับนี้อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลได้

ข. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้ทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญาเพื่อจูงใจให้ข้าพเจ้าให้ด้อยค่าอย่างใด ๆ

ค. ข้าพเจ้าได้อ่านบันทึกการสอบสวนฉบับนี้โดยตลอดแล้ว ขอรับรองว่าถูกต้อง ตรงตามที่ให้ด้อยค่าไว้ จึงลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ลงชื่อ.....ผู้ให้ด้อยค่า  
(.....)

ลงชื่อ.....ประธานกรรมการ  
(.....)

ลงชื่อ.....กรรมการ  
(.....)

ลงชื่อ.....กรรมการ  
(.....)

ลงชื่อ.....กรรมการ  
(.....)

ลงชื่อ.....กรรมการ  
(.....)

ลงชื่อ.....ผู้พิมพ์/ผู้บันทึก  
(.....)

รายงานผลการสอบสวน  
คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด  
ตามคำสั่ง.....(หน่วยงาน).....ที่...../.....  
ลงวันที่ ..... เดือน..... พ.ศ.....

สถานที่.....

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.....

1 ประเภทสำนวน .....

2 เรื่อง.....

3 ส่วนราชการ .....

4 วันเวลาเกิดเหตุ วันที่.....เดือน..... พ.ศ..... เวลา.....น.

5 สถานที่เกิดเหตุ .....

6 สาเหตุสำคัญในข้อเท็จจริงบางประการ

1) ผู้กระทำความเสียหายและผู้เกี่ยวข้อง

1.1 นาย..... (ผู้ก่อเหตุ)

1.2 นาย..... (ผู้บังคับบัญชา/เกี่ยวข้อง)

2) ความเสียหาย ..... บาท (ตาย.....คน บาดเจ็บ.....คน)

3) ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน วันที่.....เดือน..... พ.ศ.....

4) ความเห็นพนักงานสอบสวน รับแจ้งไว้เป็นหลักฐานเพื่อดำเนินการต่อไป/ส่ง ปปช.

5) คำสั่งพนักงานอัยการ สั่งฟ้อง/งดการสอบสวน...

6) คำพิพากษา ให้กรม.../นาย.....รับผิดชอบใช้เงินจำนวน.....บาท/ยกฟ้อง

7 ข้อเท็จจริงได้ความว่า เมื่อวันที่.....เดือน..... พ.ศ.....

.....  
.....  
.....  
.....

**8**

ตามผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

**1. ข้อเท็จจริง**

1.1 ความเป็นมา /ผู้ตรวจสอบ/ร้องเรียน.....

1.2 จากการตรวจสอบพบข้อเท็จจริง (ขั้นตอนที่กระทำผิด) ว่า.....

1.3 ขั้นตอนการดำเนินการที่ถูกต้อง .....

**9**

**2. ผู้เกี่ยวข้องให้ถ้อยคำสรุปได้ดังนี้**

2.1 นาย..... ตำแหน่ง..... (ผู้ก่อเหตุ)

ให้ถ้อยคำว่า .....

2.2 นาย..... ตำแหน่ง..... (ผู้บังคับบัญชา/เกี่ยวข้อง)

ให้ถ้อยคำว่า .....

2.3 นาย..... ตำแหน่ง..... (พยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์)

ให้ถ้อยคำว่า .....

2.4 นาย..... ตำแหน่ง..... (พยานแวดล้อมอื่น

ที่เห็นว่าสำคัญและมีผลต่อการพิจารณา) ให้ถ้อยคำว่า .....

**10**

**3. พยานหลักฐานสำคัญ (ถ้ามี)**

3.1 เอกสาร ได้แก่.....

3.2 หลักฐานอื่น ๆ ได้แก่.....



11

4. ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา

4.1 กฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง ที่เกี่ยวข้อง

4.1.1 พระราชบัญญัติ..... มาตรา... บัญญัติว่า

“.....”

4.1.2 ระเบียบ..... ข้อ ... กำหนดว่า “.....”

“.....”

4.1.3 มติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่.....แจ้งตามหนังสือ.....

ที่...../.....ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....กำหนดสาระสำคัญโดยสรุปว่า..

.....

4.1.4 คำสั่งกระทรวง.....ที่...../.....ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ.....

4.2 คำพิพากษาศาล.....คดีหมายเลขแดงที่...../.....ลงวันที่.....

เดือน.....พ.ศ.....วินิจฉัยโดยสรุปว่า.....

4.3 กรม.....มีหนังสือที่...../.....ลงวันที่.....เดือน.....

พ.ศ.....ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า.....

4.4 ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น สรุปได้ว่า.....

4.5 ผลการสอบสวนทางวินัย สรุปได้ว่า.....

4.6 ความเห็นพนักงานสอบสวน/วิทยากร/ผู้เชี่ยวชาญ.....สรุปได้ว่า.....

4.7 นาย.....(ผู้ต้องรับผิด) มีหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

สรุปได้ว่า.....

12

5. ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

(เหตุผลประกอบการพิจารณา).....

.....

.....

.....

.....

.....

(ความเห็น - มีผู้ต้องรับผิดชอบหรือไม่ จำนวนเท่าใด).....

.....  
.....  
.....

ลงชื่อ..... ประธานกรรมการ

(.....)

ลงชื่อ..... กรรมการ

(.....)

ลงชื่อ..... กรรมการ

(.....)

ลงชื่อ..... กรรมการ

(.....)

ลงชื่อ..... กรรมการ

(.....)

.....

ความเห็นผู้สั่งแต่งตั้ง

.....  
.....  
.....

ลงชื่อ..... ผู้แต่งตั้ง

(.....)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

## คำอธิบาย

<sup>1</sup> ระบุประเภทความเสียหาย เช่น ทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ คนร้ายกระทำโจรกรรมหรือทรัพย์สินสูญหาย อาคารสถานที่ถูกเพลิงไหม้ อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่น ๆ

<sup>2</sup> ตั้งชื่อเรื่องให้ตรงกับข้อเท็จจริง และระบุชื่อหน่วยงานที่ได้รับ ความเสียหายด้วย เช่น “เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ”

<sup>3</sup> ระบุชื่อหน่วยงานของรัฐระดับกรม หากมีการเปลี่ยนชื่อใหม่ ให้วงเล็บชื่อเดิมกำกับไว้ด้วย เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เดิม) สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ (กรมพลศึกษา เดิม) เทศบาลตำบลคลองหลวง (องค์การบริหารส่วนตำบลคลองหลวง เดิม)

<sup>4</sup> ระบุวันเดือนปีและเวลาที่เกิดเหตุให้ชัดเจน หากเป็นช่วงเวลาคาบเกี่ยวไม่แน่นอนให้ระบุ ช่วงเวลาที่ใกล้เคียงที่สุด หรือตามที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยไว้

-กรณีอุบัติเหตุ ให้ระบุวันด้วย เช่น วันจันทร์ อังคาร พุธฯ

-กรณีทุจริต ให้ระบุช่วงเวลาของการกระทำทุจริต ว่า ตั้งแต่เมื่อใดถึงเมื่อใด

-กรณีเป็นความเสียหายตามคำพิพากษา ให้ระบุวันที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จ่ายเงิน ตามคำพิพากษา

<sup>5</sup> ระบุชื่อสถานที่เกิดเหตุ หรือชื่อหน่วยงานย่อยที่ได้รับ ความเสียหาย พร้อมทั้งที่ตั้ง (ตำบล อำเภอ จังหวัด)

<sup>6</sup> 1) ผู้กระทำความเสียหายและผู้เกี่ยวข้อง

-ระบุชื่อผู้ก่อเหตุแห่งความเสียหาย เช่น ผู้ทุจริต ผู้ขับรถ (ไม่ว่าจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ก็ตาม) ผู้ลักทรัพย์ ผู้วางเพลิง/ดับเพลิง ฯลฯ และชื่อผู้เกี่ยวข้องกับเหตุละเมิดโดยตรง

2) ความเสียหาย

-ระบุตามจำนวนที่หน่วยงานของรัฐแจ้งมาในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด (ความเสียหายตามความเห็นของคณะกรรมการระบุไว้ในความเห็นท้ายรายงานผลการสอบสวน)

3) ระบุวันเดือนปีที่แจ้งความ กรณีไม่ได้แจ้งให้ระบุว่าไม่มีการแจ้งความ (เฉพาะเรื่องที่ต้องแจ้งความ)

4) สรุปความเห็นของตำรวจ เช่น รับแจ้งความเป็นหลักฐาน /ดำเนินการต่อไป / ส่ง ปปช./นาย ก.กระทำโดยประมาท ผิด พรบ.จราจรทางบกฯ/งดการสอบสวนเนื่องจากพยานหลักฐานไม่พอพียง-ไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ฯลฯ

- 5) คำสั่งพนักงานอัยการ เช่น สั่งฟ้องนาย ก. ข้อหา.../งดการสอบสวน ฯลฯ  
6) คำพิพากษา ให้ระบุนผลคำพิพากษาถึงที่สุด ว่า ยกฟ้อง/ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ จำนวนเท่าใด

โดยตามหัวข้อ 3) – 6) หากกรณีใดไม่มีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องก็ไม่ต้องจำเป็นต้องระบุ หรือหากจะพิมพ์หัวข้อไว้แล้วระบุว่า “ไม่มี” หรือ “-” ก็ได้

<sup>7</sup> ให้สรุปข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญของสำนวนนี้ เช่น

- “ข้อเท็จจริงได้ความว่า ระหว่างปี พ.ศ.2539 – 2540 นายสอน ระเบียบดี ข้าราชการ ตำแหน่งหัวหน้าศูนย์..... ได้ออกหลักฐานใบเสร็จรับเงิน ค่าลงทะเบียนของ.....ประจำภาคที่ 1 ปีงบประมาณ 2539 จำนวน 3 เล่ม คิดเป็นเงิน 51,060 บาท และภาคที่ 2 ปีงบประมาณ 2540 จำนวน 3 เล่ม คิดเป็นเงิน 45,375 บาท แล้วไม่นำเงินส่งให้ศูนย์..... เป็นเหตุให้ทางราชการ ได้รับความเสียหายคิดเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 96,435 บาท”

<sup>8</sup> 1.1 สรุปข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดตามลำดับการสอบสวน เริ่มตั้งแต่ ผู้พบเหตุ เช่น ใครร้องเรียนเรื่องอะไรอย่างไร /สง.ตรวจสอบพบอะไรที่ไหนอย่างไร/หน่วยตรวจสอบภายในของกรมนั้นตรวจสอบพบอะไร อย่างไร

1.2 คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตรวจสอบข้อกล่าวหาตามข้อ 1.1 แล้ว พบว่า ข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่กล่าวหาหรือไม่ เหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายหรือไม่ จำนวนเท่าใด

1.3 หากผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อ 1.2 พบว่า มีผู้กระทำผิดจริง ให้อธิบายขั้นตอนการดำเนินการที่ถูกต้อง/หรือระเบียบของทางราชการในเรื่องนั้น ๆ ว่า ผู้เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเช่นไรจึงจะไม่เกิดความเสียหาย (อ้างอิงระเบียบ/คำสั่ง ประกอบได้ แต่ไม่ต้องละเอียดหรือยกทั้งข้อทั้งมาตราเพราะจะไประบุไว้ในข้อมูลเพิ่มเติม 4.1)

โดยในหัวข้อนี้ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดประมวลข้อมูลจากบันทึกการสอบสวน (ส.1) ข้อมูลและเอกสารหลักฐานทั้งหมดตามแนวทางที่กำหนดไว้ตาม ส.1-5 และเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมอื่น ๆ

<sup>9</sup> สรุปถ้อยคำของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบหรือไม่ต้องรับผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีถ้อยคำของผู้ต้องรับผิดครบทุกคน ยกเว้นกรณีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เชิญแล้วไม่มาหรือติดต่อไม่ได้หรือมีข้อขัดข้อง แต่ต้องระบุไว้ เช่น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้มีหนังสือลงวันที่ 1 มกราคม 2550 เชิญนาย ก. ผู้บังคับบัญชา ซึ่งปัจจุบันเกษียณอายุไปแล้วมาให้ถ้อยคำ แต่นาย ก.ไม่มาตามนัดโดยไม่แจ้งเหตุขัดข้อง (ตามเอกสารไปรษณีย์ตอบรับเลขที่.....) ทั้งนี้ เนื่องจากศาลปกครองถือเป็นสาระสำคัญหากไม่ให้อีกาสผู้ต้องรับผิด

ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมโดยไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ เป็นเหตุที่จะยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้บุคคลนั้นรับผิดชอบ

**10** ระบุพยานหลักฐานสำคัญ เช่น เอกสารหรือวัตถุ ที่เป็นหลักฐานสำคัญต่อการพิจารณาหรือวินิจฉัย เช่น สำเนาเช็ค.....(มีความผิดพลาดอย่างไร) หนังสืออนุมัติ/อนุญาต....บุคคลใดลงลายมือชื่อ มีจุดผิดพลาดหรือแสดงความบกพร่องอย่างไร ภาพถ่ายสถานที่เกิดเหตุ....แสดงให้เห็นว่าฝ่ายใดถูกหรือผิดอย่างไร ฯลฯ

**11** ระบุข้อมูลเพิ่มเติมซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้ง

**12** ระบุรายละเอียดโดยชัดเจนว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีเหตุผลประกอบการพิจารณาอย่างไร จึงได้ชี้ว่าเกิดความเสียหายและมีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ต้องรับผิดชอบ

ระบุความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ว่า ทางราชการเสียหายหรือไม่ จำนวนเท่าใด มีผู้ต้องรับผิดชอบหรือไม่ จำนวนเท่าใด ฐานความผิดใด

เช่น

**กรณีไม่ต้องรับผิดชอบ** ข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนปรากฏว่า เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2548 เวลาประมาณ 17.30 น. นาย xxxxx ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ได้ขับรถยนต์บรรทุก หมายเลขทะเบียน xxxxx กรุงเทพมหานคร ของกรม xxxxx กลับจากการปฏิบัติราชการที่จังหวัดระยอง นาย xxxxx ได้ขับรถด้วยความเร็วประมาณ 60 กิโลเมตรต่อชั่วโมง โดยบรรทุกของหนักเต็มรถและได้เปลี่ยนช่องทางวิ่งตามหลังรถโดยสารประจำทางขณะลงเนินเขา นาย xxxxx ควรจะต้องใช้ความระมัดระวัง มากกว่าปกติ โดยเว้นระยะห่างจากรถคันหน้าพอสมควรและชะลอรถพร้อมที่จะหยุดได้เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน การที่นาย xxxxx ไม่สามารถหยุดรถได้ทันทำให้ชนท้ายรถโดยสารประจำทางอย่างแรงจนชนรถที่จอดอยู่ข้างหน้าต่อ ๆ กันไปอีก 4 คัน และรถคันที่นาย xxxxx ชนได้เสียการควบคุมเนื่องจากเพลาลูกพุงไปชนรถในช่องทางวิ่งด้านซ้ายอีกด้วย รวมทั้งสิ้น 6 คัน เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รถของราชการและของบุคคลภายนอกรวม 7 คัน ประกอบกับตามบันทึกรายงานประจำวันของสถานีตำรวจทางหลวง นาย xxxxx ได้ให้การรับสารภาพว่า ชนโดยประมาทเป็นเหตุให้ทรัพย์สินผู้อื่นเสียหายและมีผู้ได้รับอันตรายแก่กายและจิตใจ กับได้ให้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับเรียบร้อยแล้ว การกระทำของนาย xxxxx จึงเป็นการกระทำโดยประมาทปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และนาย xxxxx อาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้เพียงพอไม่ แต่มีได้มีลักษณะของการกระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยยังคงได้คาดเห็นว่าอาจเกิดความเสียหายขึ้นเช่นนั้นอันจะถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา 5 มาตรา 8 วรรคแรก และมาตรา 10 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นาย xxxxx จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย

ของรถยนต์ราชการหมายเลขทะเบียน xxxxx กรุงเทพมหานคร และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรถยนต์ของบุคคลภายนอกจากเหตุละเมิดดังกล่าว

**กรณีให้รับผิด** ข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนปรากฏว่า เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2548 เวลาประมาณ 17.30 น. นาย xxxxx ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ได้ขับรถยนต์บรรทุก หมายเลขทะเบียน xxxxx กรุงเทพมหานคร ของกรม xxxxx กลับจากการปฏิบัติราชการที่จังหวัดระยอง เมื่อเดินทางถึงทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 ถนนกรุงเทพ - พัทยา ระหว่างกิโลเมตร ที่ 23 - 24 ช่วงลงเนินเขา รถยนต์โดยสารประจำทางหมายเลขทะเบียน xxxxx กรุงเทพมหานคร ซึ่งวิ่งอยู่ด้านหน้าทางซ้ายของรถยนต์ราชการได้เปลี่ยนช่องทางมาทางขวาและหยุดรถกบตอย่างกะทันหัน นาย xxxxx อ้างว่าได้พยายามเบรกหยุดรถ แต่เบรกแข็งไม่สามารถหยุดรถยนต์ได้ทัน รถยนต์ของทางราชการจึงเฉี่ยวชนท้ายรถยนต์โดยสารประจำทางดังกล่าวทำให้รถยนต์โดยสารประจำทางพุ่งไปเฉี่ยวชนท้ายรถยนต์ต่อกันไป ในขณะที่เฉี่ยวชนรถยนต์ของทางราชการได้เสียหลักไปเฉี่ยวชนท้ายรถยนต์คู่ทำให้รถยนต์คู่พุ่งไปชนท้ายรถยนต์กระบะอีกทอดหนึ่ง เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกผู้โดยสารมาที่รถยนต์หมายเลขทะเบียน xxxxx กรุงเทพมหานคร ได้รับบาดเจ็บจำนวน 3 คน รถยนต์ของทางราชการได้รับความเสียหายคิดเป็นเงิน 327,741 บาท และรถยนต์ของบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายรวม 6 คัน เมื่อพิจารณาถึงสภาพความเสียหายทั้งของรถยนต์ราชการและบุคคลภายนอกซึ่งได้รับความเสียหายคิดเป็นเงินค่าซ่อมแซมจำนวนค่อนข้างสูงประกอบกับตามรายละเอียดการซ่อมแซมรถยนต์ของทางราชการหลังเกิดเหตุไม่ปรากฏว่ามีรายการซ่อมแซมระบบเบรกแต่อย่างใด จึงเชื่อได้ว่านาย xxxxx ขับรถยนต์มาด้วยความเร็วสูง ซึ่งนาย xxxxx ในฐานะมีอาชีพเป็นพนักงานขับรถยนต์ควรใช้ความระมัดระวังโดยเว้นระยะห่างจากรถยนต์คันหน้าพอสมควรและพร้อมที่จะหยุดรถได้ แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอไม่ จึงไม่สามารถหยุดรถได้ทันเมื่อจำเป็นต้องหยุด พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นาย xxxxx จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแก่กรณีและผู้ขับรถยนต์โดยสารประจำทางก็มีส่วนประมาทด้วยเช่นกัน จึงให้นาย xxxxx รับผิดชอบใช้ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าเสียหายจำนวน 327,741 บาท คิดเป็นเงิน 163,870.50 บาท และหากกรม xxxxx ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้บุคคลภายนอก ก็ให้นาย xxxxx รับผิดชอบใช้ในอัตราเดียวกัน ตามนัยมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อนึ่ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอาจปรับปรุงหัวข้อการนำเสนอและรายละเอียดประกอบการพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในแต่ละสำนวนการสอบสวน ได้ตามความเหมาะสม

.....

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล                      พิศารยา เลิศรัฐการ

### ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2564 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 74  
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- พ.ศ. 2562 ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- พ.ศ. 2554 ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เกียรตินิยมอันดับสอง)

### ประสบการณ์ทำงาน

- พ.ศ. 2558 นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ กระทรวงแรงงาน
- พ.ศ. 2560-ปัจจุบัน พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง