



รายงานผลการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑

กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



**รายงานผลการปฏิบัติงาน
ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖**

รายงานผลการปฏิบัติงาน

ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑

พิมพ์

กันยายน ๒๕๖๒ จำนวน ๕๕๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย

กองกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th

พิมพ์ที่

ห้างหุ้นส่วนจำกัด งานพิมพ์
๔๑๑/๑๐๘ จรัญสนิทวงศ์ ๓๓ แขวงบางขุนศรี
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
โทร. ๐-๒๔๑๒-๕๔๙๓, ๐๘๖-๔๖๕-๘๘๓๗
โทรสาร ๐-๒๘๖๖-๗๕๗๖
E-mail : ngaanpim.2014@gmail.com

คำนำ

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่สำคัญเกี่ยวกับการสอดส่องดูแล และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนการเผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองโดยจัดทำหนังสืออธิบายหลักการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นรายมาตรา รวมทั้งจัดทำโครงการให้ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง และโครงการเผยแพร่ ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและประชาชนที่สนใจ

เพื่อเป็นการสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยกองกฎหมายปกครอง สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้น ตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

จัดทำโดย

กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

สารบัญ

คำนำ

บทสรุปผู้บริหาร

๑

ส่วนที่หนึ่ง บทนำ

๕

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ๗
๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ๒๙

ส่วนที่สอง ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๓๔

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ๔๑
๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ๖๓

ส่วนที่สาม การพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบในพื้นที่ขนาดใหญ่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

๗๓

ส่วนที่สี่ ภาคผนวก

๘๕

- ก. สรุปผลการสัมมนาโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” ในวันอังคารที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรม รอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง ๘๗
- ข. สรุปผลการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรม รอยัล ซิตี้ กรุงเทพฯ ๘๙
- ค. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่น่าสนใจ ๙๓

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

โดยที่มาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตลอดจนรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงได้จัดรายงานฉบับนี้ขึ้น โดยมีเนื้อหาของรายงานแบ่งออกเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง บทนำ

(๑) ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่เดิมกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะมีลักษณะที่กระจัดกระจายออกไปตามแต่ละกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้กฎหมายมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและความสะดวกในการปฏิบัติภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานของรัฐ กฎหมายโดยส่วนใหญ่มีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง หรือแม้มีบทบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการก็เป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่าเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้นโดยไม่ได้คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่ควร ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย รวมทั้งยังทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ภาคราชการ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นโดยง่ายซึ่งทำให้การร้องเรียนหรือฟ้องคดีในภายหลังมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีแนวคิดจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการขึ้น ซึ่งเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยให้มีมาตรฐานสูงขึ้น อันจะทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในการให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง การมีผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง โดยคำนึงถึงหลักการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติราชการทางปกครอง

ที่กระหอบสิทธิของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และประชาชนก็มีสิทธิในกระบวนการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๒) องค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีหน้าที่และอำนาจในการสอดส่องดูแล ให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นไปในทางเดียวกัน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนที่สอง ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๑) ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐโดยการตอบข้อหารือให้แก่หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนราชการระดับกรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวม ๑๓ เรื่อง โดยเป็นประเด็นข้อหารือเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การขอให้พิจารณาใหม่ การแก้ไขและการเยียวยาคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกจากนี้ ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการศึกษาลักษณะกฎหมายปกครองของต่างประเทศ พร้อมทั้งจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงหลักกฎหมายปกครองของไทย อีกทั้งเห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมาย ตลอดจนเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งจัดทำตำราเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง และส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปอบรมหลักกฎหมายปกครองอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำองค์ความรู้ด้านกฎหมายปกครองมาปรับปรุงและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของประเทศไทยให้มีความก้าวหน้าและทัดเทียมนานาประเทศต่อไป จากการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีข้อเสนอแนะแล้ว

(๒) ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะ ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีข้อเสนอแนะนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะมาตรการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้ชำระเงิน และได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแล้วให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป^๑

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีหนังสือให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นกรณีที่เคยมีการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำในประเด็นเดียวกันหรือในประเด็นที่อยู่ในลักษณะเดียวกันมาก่อนแล้ว รวมทั้งได้ดำเนินการเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยจัดเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จัดทำหนังสืออธิบายหลักการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นรายมาตรา จัดทำโครงการให้ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีการจัดทำโครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและประชาชนที่สนใจ

ส่วนที่สาม การพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบในพื้นที่ขนาดใหญ่ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การที่หน่วยงานทางปกครองจะพิจารณาอนุมัติให้มีการดำเนินการโครงการใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่อาศัยอยู่ในบริเวณโดยรอบพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของโครงการนั้น จำเป็นต้องมีกลไกพิเศษที่กำหนดขั้นตอนปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนประกอบการใช้ดุลพินิจพิจารณา ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ในลักษณะที่เป็นกฎหมายกลาง เพื่อที่จะได้มีต้องกำหนดรายละเอียดในเรื่องเดียวกันนี้ซ้ำซ้อนในกฎหมายเฉพาะอีก อันเป็นการลดขั้นตอนในทางนิติบัญญัติ อีกทั้งยังทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ

^๑ อนึ่ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เห็นสมควรประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ แล้ว

และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้มีส่วนร่วมในการแสดงข้อคิดเห็นต่อโครงการที่ยื่นขอรับการพิจารณาอนุมัติบนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ขัดแย้งเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการระงับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่สัมฤทธิ์ผล ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติโครงการต่อไปได้ โดยมีข้อจำกัดว่าประเด็นข้อโต้แย้งที่ผู้ฟ้องคดีจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในชั้นศาลจะต้องเป็นข้อโต้แย้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยกล่าวมาแล้วโดยชอบในชั้นการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อกลับกรองข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรวมทั้งเป็นมาตรการเชิงป้องกันมิให้กิจการตามโครงการที่ได้รับอนุมัติไปแล้ว ต้องหยุดชะงักลงเพราะเหตุที่มีการหยิบยกประเด็นปัญหาใหม่ขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีด้วย และเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ เจ้าหน้าที่อาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้เจ้าของโครงการปฏิบัติได้ และในกรณีที่มาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุผลหรือไม่อาจกระทำได้ กฎหมายกำหนดให้เจ้าของโครงการมีหน้าที่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบด้วย

ส่วนที่สี่ ภาคผนวก

ก. สรุปผลการสัมมนาโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑

ข. สรุปผลการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑

ค. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่น่าสนใจ

ส่วนที่หนึ่ง

บทนำ



ส่วนที่หนึ่ง

บทนำ

ในสังคมประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ยอมรับกันในหลักการที่ว่าคนทุกคนมี “เสรีภาพ” ที่จะคิด และกระทำการใด ๆ ตามที่ตนตัดสินใจแล้วว่าเหมาะสม เสรีภาพดังกล่าวจึงก่อให้เกิดสิทธิที่ห้ามมิให้บุคคลใดมาล่วงละเมิดอย่างใด ๆ การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมิใช่ว่าทุกคนจะสามารถใช้ได้โดยไม่มีขอบเขต เนื่องจากเมื่อสังคมประกอบด้วยบุคคลหลายคน การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ กรณีจึงต้องมีกรอบหรือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเพื่อประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงต้องกระทำโดยกฎหมายเท่านั้น โดยอาจเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยตรงหรือกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่อาจใช้มาตรการทางปกครองที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้

ดังนั้น ในการดำเนินงานทางปกครองซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ดำเนินงานเป็นไปโดยความถูกต้อง มีประสิทธิภาพในการบังคับ สามารถรักษาประโยชน์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตลอดจนมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ กรณีจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติในการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรมถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การบริหารราชการ ทั้งนี้ เป็นไปตามมิติใหม่ของการปฏิบัติราชการตามหลักการที่รัฐเป็นของประชาชนและการปฏิบัติราชการต้องเป็นไปเพื่อประชาชน

๑. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๑ ความเป็นมา

แม้ว่าในอดีตผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองในประเทศไทยยังมีอยู่อย่างจำกัด ในการจัดทำร่างกฎหมายจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องหลักกฎหมายปกครองโดยเฉพาะในหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองเท่าใด แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายปกครองมาตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เนื่องจากในการปฏิรูปครั้งนั้น ได้มีการปรับปรุงการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ ต่อมาแม้ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ในกฎหมาย แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็มีลักษณะที่กระจัดกระจายออกไปตามแต่ละกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและความสะดวกในการปฏิบัติภายในขอบเขตหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานของรัฐ โดยกฎหมายส่วนใหญ่มีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง เช่น สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำ อนุญาต อนุมัติ

จดทะเบียน หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง หรือแม้ว่าในบางกรณีกฎหมายมีบทบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการ แต่การกำหนดดังกล่าวก็เป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่าเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่ง หรือการดำเนินการนั้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย รวมทั้งยังทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ภาครัฐราชการ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นโดยง่าย ซึ่งทำให้การร้องเรียนหรือฟ้องคดีในภายหลังมากขึ้น

ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น นักวิชาการไทยได้เริ่มกล่าวถึงความสำคัญที่จะจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นในประเทศไทยอย่างชัดเจนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยรองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้เขียนบทความ เรื่อง **“ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ”** ในวารสารนิติศาสตร์ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ พร้อมทั้งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เร่งรัด กระตุ้น หรือส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ อันจะเป็นการสร้างหลักประกัน หรือความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน ซึ่งผลจากรเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้ออกระเบียบภายในขึ้นเพื่อกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ อันเป็นการยกระดับมาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยให้มีมาตรฐานสูงขึ้น

ในรัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้น ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงและอาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งในการดำเนินการของคณะกรรมการมีกรรมการหลายท่านให้ความเห็นว่า ถ้าสามารถจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ก็จะเป็นการดีเนื่องจากจะช่วยเร่งการพัฒนากระบวนการปกครองให้มั่นคงยิ่งขึ้น ต่อมาในรัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้โดยในนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมายข้อ ๑.๒ ที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ มีสาระสำคัญประการหนึ่งที่จะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อขจัดช่องทางการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเจ้าของเรื่อง

ในการนี้ คณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. จนแล้วเสร็จ โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นแนวทาง และเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ในขณะนั้น เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๔ อย่างไรก็ดี โดยที่ในขณะนั้นมีร่างกฎหมายที่ต้องเร่งรัดเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงไม่มีโอกาสพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้

ต่อมาในรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้รับการสนใจอีกครั้ง โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินได้มีคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลคณะเดิมที่จัดทำร่างกฎหมายในชั้นรัฐบาลที่มีนายอานันท์ฯ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบในหลักการ แต่ยังไม่ทันเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาก็มีการยุบสภาเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่คณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองจัดทำไว้ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ก็ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะมาตรการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างละเอียดโดยกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพต่อไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหานี้และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแล้วให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๑.๒ สารสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันได้แก่ การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีผลใช้บังคับสำหรับกรณีไม่มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะ หรือมีแต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีมาตรฐานที่ประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีของขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือ

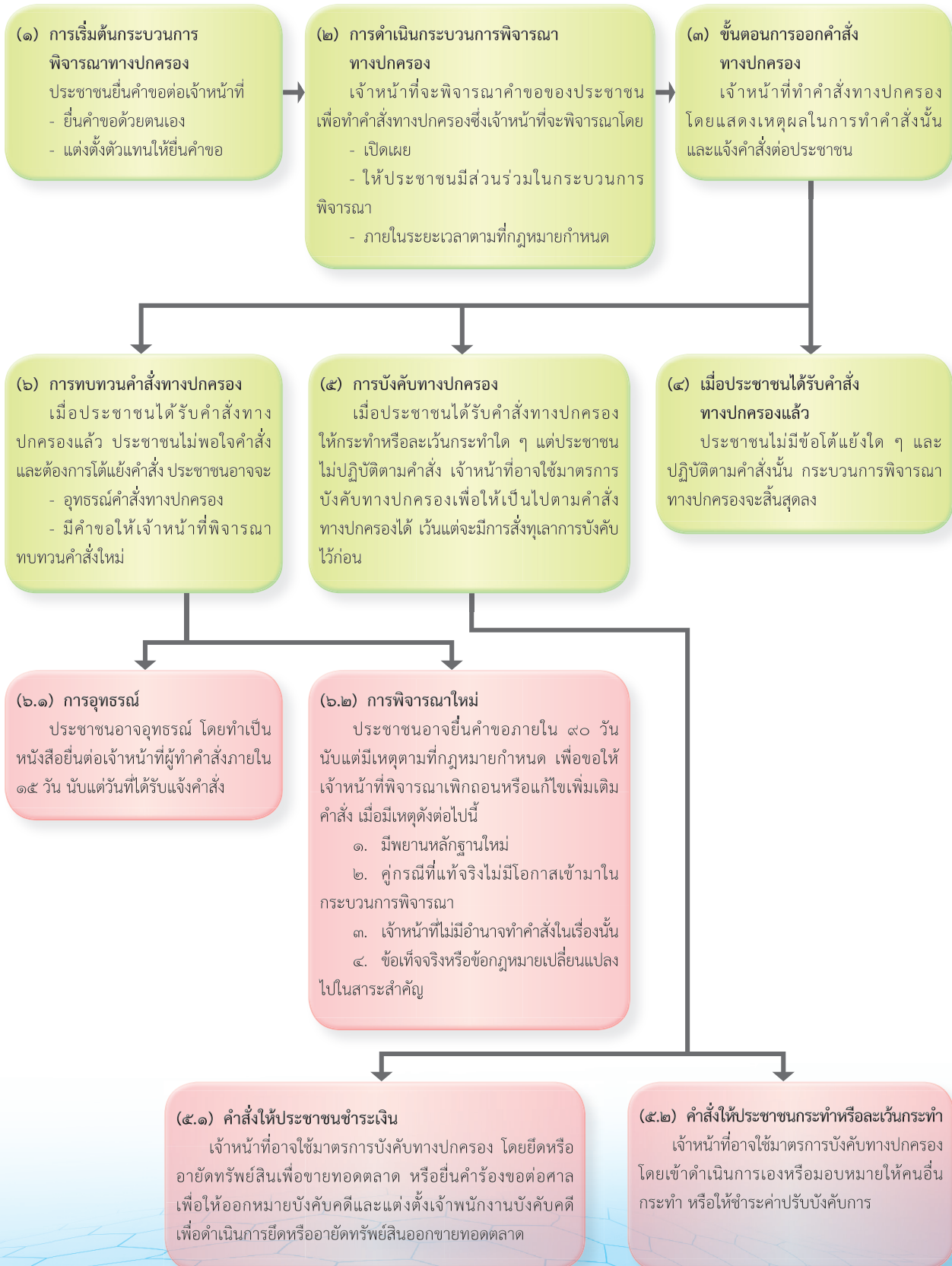
โต้แย้งที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ก็ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น (มาตรา ๓)

อย่างไรก็ดี มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดกรณียกเว้นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ไว้ ดังนี้

- (๑) การดำเนินงานของรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรี
- (๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๓) การดำเนินงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง
- (๔) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมทั้งการดำเนินการในกระบวนการวิธีพิจารณา การบังคับคดี และการวางทรัพย์
- (๕) การวินิจฉัยและสั่งการในเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๖) การดำเนินนโยบายต่างประเทศ
- (๗) ราชการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร
- (๘) การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว
- (๙) การดำเนินการขององค์กรทางศาสนา เช่น มหาเถรสมาคม
- (๑๐) การดำเนินการที่มีพระราชกฤษฎีกายกเว้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการพิจารณาจัดมีคำสั่งทางปกครอง การมีผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง โดยคำนึงถึงหลักการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ และประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ดังมีรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองตามแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพแสดงขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๔



๑.๒.๑ การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

(๑) บทนิยามที่สำคัญ

ความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง”

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมาย อันมีผลกระทบทางกฎหมายต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการเฉพาะกรณี เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การไม่อนุมัติ การไม่อนุญาต การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองสิทธิ การรับจดทะเบียน หรือคำสั่งให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่”

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล (คณะกรรมการ) และไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ หรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น สภานายความ แพทยสภา และช่างรังวัดเอกชน

ความหมายของคำว่า “คู่กรณี”

คู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เอกชนผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ (๑) ผู้ยื่นคำขอ เช่น ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาล (๒) ผู้คัดค้านคำขอ เช่น ผู้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินของบุคคลอื่น (๓) ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เช่น ผู้อาจจะถูกเพิกถอนโฉนดที่ดิน (๔) ผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับที่ดินที่สร้างสถานพยาบาล (มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑) ทั้งนี้ ผู้ที่เป็นคู่กรณีจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๒๒)

(๒) การกำหนดภาษาที่ใช้ในการพิจารณาทางปกครอง

เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ต้องจัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเอกสารเป็นภาษาต่างประเทศ คู่กรณีต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดโดยให้ถือว่าได้มีการยื่นเอกสารต่อเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่ยอมรับเอกสารที่เป็นภาษาต่างประเทศ พระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าได้มีการยื่นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารนั้น ทั้งนี้ การรับรองความถูกต้องของคำแปลเอกสารเป็นภาษาไทยหรือการยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๒๖)

(๓) เจ้าหน้าที่ต้องมีความเป็นกลาง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

๑) เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางในการทำคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากสถานภาพของผู้นั้น (มาตรา ๑๓) ซึ่งเป็นการพิจารณาส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางจากสถานภาพทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขภายในหรือมูลเหตุจูงใจในการออกคำสั่งทางปกครอง กรณีเหล่านี้ ได้แก่

- (ก) เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง
- (ข) เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (ค) เจ้าหน้าที่เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องหรือเป็นญาติ

ทางการสมรสของคู่กรณี

(ง) เจ้าหน้าที่เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้พิทักษ์ หรือตัวแทนของคู่กรณี

- (จ) เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี
- (ฉ) กรณีอื่น ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางในการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นกรณีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น เคยอุปถัมภ์หรือทะเลาะวิวาทกับคู่กรณี (มาตรา ๑๖)

อย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อห้ามดังกล่าวไม่ใช่บังคับในกรณีเป็นความจำเป็นเร่งด่วน หากล่าช้าจะเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ สิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยแก้ไขไม่ได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้น (มาตรา ๑๘)

เมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่อาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือจะขาดความเป็นกลางขึ้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการดำเนินการและรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งต่อไป (มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ (๑)) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นกรรมการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยในการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวกรรมการที่ถูกคัดค้านไม่สามารถอยู่ร่วมในที่ประชุมได้ (มาตรา ๑๕)

หากเป็นกรณีที่มีการคัดค้านเนื่องจากเจ้าหน้าที่อาจมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีนี้ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านก็ให้ดำเนินการต่อไป แต่ต้องรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบด้วยและให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่อนั้นหรือไม่ (มาตรา ๑๖ (๒))

อนึ่ง การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณาไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี จะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ (มาตรา ๑๗)

(๔) หลักการพิจารณาแบบได้ส่วน

เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการพิจารณาเรื่องทางปกครองมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการพิจารณาริเริ่มโดยเอกชน เช่น กรณีขอรับใบอนุญาต หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มเอง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต โดยในการดำเนินการ เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ ดังนี้

๑) หน้าที่ในการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาอย่างชัดเจน และคอยช่วยเหลือให้คู่กรณีดำเนินการให้ถูกต้อง (มาตรา ๒๗)

๒) หน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกคำสั่ง

ทางปกครอง โดยไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณี (มาตรา ๒๘) ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณี ไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ต้องหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือหากไม่แน่ใจในความถูกต้องของข้อเท็จจริง ก็จะต้องทำการ ตรวจสอบโดยแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๒๙ ส่วนคู่กรณีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐาน ที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

(๕) หลักการให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา

หลักการในข้อนี้ใช้ควบคู่กับหลักการไต่สวนและก่อให้เกิดสิทธิแก่คู่กรณี ดังนี้

๑) สิทธิในการได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ของตนในกระบวนการพิจารณา รวมถึงผลกระทบสิทธิหน้าที่จากคำสั่งทางปกครองที่จะเกิดขึ้น (มาตรา ๒๗) ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง คำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้น (มาตรา ๔๐)

๒) สิทธินำพยานความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๒๓) และสิทธิแต่งตั้งตัวแทน (มาตรา ๒๔) โดยอาจเป็นตัวแทนของคู่กรณีรายเดียว (มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง) หรือตัวแทนร่วมของคู่กรณีเกิน ๕๐ คน (มาตรา ๒๕)

๓) สิทธิในการทราบข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอภายในระยะเวลา อันสมควร เพื่อให้สามารถโต้แย้งและแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เว้นแต่กรณีตามข้อยกเว้นที่กฎหมาย กำหนด เช่น เหตุเกี่ยวกับความเร่งด่วนหรือสภาพของเรื่อง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นควรก็อาจยังคงให้อีกคู่กรณี โต้แย้งได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา ๓๐)

๔) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นแก่การใช้สิทธิโต้แย้งหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริง หรือแก้ข้อกล่าวหา (มาตรา ๓๑) แต่ไม่รวมถึงต้นร่างคำวินิจฉัยและเอกสารที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ (มาตรา ๓๒)

(๖) กำหนดให้การพิจารณาเรื่องต้องดำเนินการโดยรวดเร็วและใช้เวลาที่แน่นอน

ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือนั้น หากกฎหมายหรือกฎหมาย ลำดับรองอื่นมิได้กล่าวไว้เป็นการเฉพาะ เจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับคำขอ และเอกสารถูกต้องครบถ้วน (มาตรา ๓๘/๑)

(๗) รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองจะเป็นหนังสือหรือทำโดยวาจาหรือเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะระบุไว้ ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่จะต้องทำคำสั่งในเรื่องใดเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมไม่อาจทำคำสั่งในรูปแบบอื่นได้ เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ รูปแบบของคำสั่งทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้

๑) คำสั่งทางปกครองด้วยวาจา โดยทั่วไปจะเป็นการทำคำสั่งในกรณีเร่งด่วน และมีได้สิ่งใดเป็นหลักฐาน เช่น การสั่งการของเจ้าพนักงานจราจร การสั่งการของเจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิงกรณี เกิดเพลิงไหม้ ซึ่งคำสั่งทางปกครองรูปแบบนี้ หากผู้รับคำสั่งร้องขอให้ยืนยันเป็นหนังสือโดยมีเหตุอันสมควรภายใน ๗ วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา ๓๕) โดยการยืนยัน คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลตามที่กำหนดในมาตรา ๓๗ ด้วย

๒) คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ต้องมีรายการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ วันเดือนปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งผู้ทำคำสั่ง ลายมือชื่อ

ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (มาตรา ๓๖) และเหตุผลซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา ๓๗) โดยคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องแสดง เหตุผลเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ระดับระวางในการทำคำสั่งอันมีผลเป็นการป้องกันไม่ให้ใช้อำนาจโดยไม่ชอบได้ อีกทั้งทำให้คู่กรณีได้ทราบว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยถูกต้องหรือไม่ อันจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุมทางกฎหมาย โดยการพิจารณาทบทวนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่อไป อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ ไม่ต้องจัดให้มีการให้เหตุผล

- ผลของคำสั่งทางปกครองตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น แต่หากคำสั่งทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น เช่น การอนุญาตก่อสร้างอาคาร การอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ หรือการอนุญาตจัดตั้งโรงงาน ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองด้วย

- เหตุผลนั้นรู้โดยไม่ว่าจำเป็นต้องระบุอีก เช่น การแต่งตั้งกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

- กรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ แต่อาจให้เหตุผลในระเบียบภายในขององค์กรเองก็ได้

- การออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา
- กรณีเร่งด่วนหากระบุเหตุผลอาจทำให้การทำงานล่าช้าเกินควร แต่ต้องมีการให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบังคับให้คำสั่งทางปกครองใดต้องแสดงเหตุผลหรือมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง คำสั่งทางปกครองจะต้องระบุเหตุผล การไม่ให้เหตุผลย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมถูกโต้แย้งได้

๓) คำสั่งทางปกครองโดยวิธีอื่น โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นตามสภาพความจำเป็นแห่งสถานการณ์ และผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ เช่น การให้สัญญาณมือของเจ้าพนักงานจราจร สัญญาณธงของพนักงานรถไฟหรือเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า สัญญาณไฟจราจร หรือสัญญาณไฟกระพริบของประกาศา

นอกจากรูปแบบของคำสั่งทางปกครองแล้ว มาตรา ๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจะทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การอนุญาตให้ประกอบการขนส่ง โดยมีเงื่อนไขบังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีประกันชีวิตผู้โดยสาร เงื่อนไขเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามความเหมาะสมแก่กรณี ได้แก่

- กำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ออกใบอนุญาตให้มีผลตั้งแต่วันที่วันหนึ่งและสิ้นสุดในวันที่วันหนึ่ง

- กำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นกับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน เช่น กำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนหรือเงื่อนไขบังคับหลัง เช่น ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน แต่มีเงื่อนไขให้มีผลนับแต่ผู้ขออนุญาตได้ดำเนินการจัดให้มีการบำบัดน้ำเสียในบริเวณนั้น หรือออกใบอนุญาตขับขี่ให้ แต่มีเงื่อนไขว่าหากตรวจสายตาไม่ผ่านให้ใบอนุญาตสิ้นสุดทันที

- กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง เช่น อนุญาตขึ้นทะเบียนยาอันตรายเพราะยังไม่มียาอื่นที่มีประสิทธิภาพดี โดยมีข้อสงวนว่าอาจเพิกถอนได้ หากทราบในภายหลังว่ามีอันตรายแก่ผู้ใช้

- กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้รับประโยชน์ เช่น อนุญาตให้สร้างโรงแรมแต่มีเงื่อนไขให้ต้องจัดให้มีที่จอดรถ

๑.๒.๒ ผลของคำสั่งทางปกครองและการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่อง

คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเจ็อนเวลา หรือโดยเหตุอื่น

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณาหรือบกพร่องในรายละเอียดเล็กน้อยของรูปแบบย่อมไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาแต่ต้น (มาตรา ๔๒) โดยอาจแยกพิจารณาการแก้ไขข้อบกพร่องในคำสั่งทางปกครองได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

(๑) การแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา มาตรา ๔๑ กำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขข้อบกพร่องเป็น ๔ กรณี ดังนี้

๑) คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกเองไม่ได้ เว้นแต่จะมีคำขอนั้น หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยยังไม่มีผู้ขอ ข้อบกพร่องดังกล่าวอาจแก้ไขได้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้กระทำโดยถูกต้อง

๒) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ระบุเหตุผลถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญ หากเจ้าหน้าที่จัดให้มีเหตุผลในภายหลังแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นถือว่าสมบูรณ์

๓) คำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังคู่กรณี หากคำสั่งทางปกครองที่ออกมา มีข้อบกพร่องโดยรับฟังน้อยเกินไปหรือไม่เอกสารครบถ้วน หากภายหลังได้รับฟังแล้วและผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ความเห็นชอบในภายหลัง ถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

(๒) การแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง โดยหลักการแล้ว คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอจะต้องถือว่าเป็นโมฆะ เพราะผู้รับคำสั่งไม่อาจปฏิบัติตามได้ อย่างไรก็ตาม หากคำสั่งทางปกครองมีข้อผิดพลาดในรายละเอียดเล็กน้อยในเรื่องรูปแบบของคำสั่ง มาตรา ๔๓ วางหลักไว้ว่าเจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอไม่ว่าเวลาจะผ่านมานานเพียงใดก็ตาม และถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างใด ต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถอ้างอิงคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องต่อไป ในการนี้ เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสาร หรือวัตถุใดที่ได้จัดทำขึ้นมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมได้ เพื่อมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหลงผิดในการใช้เอกสารหรือวัตถุดังกล่าวต่อไป (มาตรา ๔๓ วรรคสอง)

๑.๒.๓ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้

ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อน การอุทธรณ์จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓ วรรคสอง) มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นแล้วยังต้องใช้กระบวนการพิจารณาที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ ของพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการพิจารณาในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นอีกด้วย (มาตรา ๔๗) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดยกเว้นให้คำสั่งทางปกครองบางกรณีไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ก่อนจึงจะนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ ได้แก่

(๑) คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

(๒) คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยคณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา ๔๘)

(๑) การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

๑) ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ “คู่กรณี” ซึ่งหมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๕ และมาตรา ๔๔)

๒) ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

๓) กำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง) แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมิได้ระบุกรณีที่สามารถอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งนั้นจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว

แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ดังกล่าว และระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายเฉพาะ (ถ้ามี) มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายระยะเวลาเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๐ วรรคสอง)

๔) รูปแบบของคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยต้องมีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจน และคำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ทั้งนี้ หากข้อความดังกล่าวแสดงให้เกิดความเข้าใจว่าประสงค์จะได้แย้งส่วนใดหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมด ย่อมเพียงพอแล้ว (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

(๒) การพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองตามคำอุทธรณ์ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา ๔๖) โดยต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นอกจากจะต้องแจ้งผลให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วยังต้องเร่งรายงาน “ความเห็น” พร้อมด้วย “เหตุผล” ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส่วนว่าผู้ใดจะเป็น “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” นั้น เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งโดยทั่วไปคือเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นตามสายงานบังคับบัญชาของผู้นั้น (มาตรา ๔๕ วรรคสาม) โดยผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันดังกล่าวและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันแรก (มาตรา ๔๕ วรรคสอง) ส่วนขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นก็เป็นเช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๖)

(๓) ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีคำสั่งใหม่แทนคำสั่งเดิม เป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง กรณีจึงแตกต่างจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไร จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓)

(๔) การทูลเกล้าการบังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๔ วรรคสาม) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง มีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ (มาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง)

๑.๒.๔ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อใดและในชั้นใดก็ได้ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ (มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง) โดยการเพิกถอนจะต้องกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้รู้เหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่มีได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๔๙ วรรคสอง) โดยหลักแล้วการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงแห่งสิทธิที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองและต้องปกป้องผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาประโยชน์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ทั้งนี้ อาจพิจารณาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

(๑) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

๑) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งนั้นไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ (มาตรา ๕๐)

๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ แต่การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน (มาตรา ๕๐ ประกอบกับ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง)

๓) ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินสมควร ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้รับ ความคุ้มครองซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจจะไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นย้อนหลังไปลบล้างคำสั่งเดิมได้ (มาตรา ๕๐ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคสอง) อย่างไรก็ตาม ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้าง ความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๑ วรรคสาม)

(ก) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ข่มขู่ หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันมิชอบ

(ข) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(ค) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับ คำสั่งหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สำหรับการเยียวยาประโยชน์ที่เสียหายนั้น ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็น การให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะให้ มีผลย้อนหลังหรือไม่จะพิจารณา จากสภาพของเรื่อง ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยกำหนดให้บุคคล

ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปตามหลักลามิควรได้ ถ้าผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้นั้นก็ต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน (มาตรา ๕๑ วรรคสี่) แต่ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้น โดยค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวจะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับ (มาตรา ๕๒)

(๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองแม้จะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกรณีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการณ์สำคัญบางอย่างเกิดขึ้น การคงคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย อาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

๑) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดไว้ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันอีกหรือการเพิกถอนคำสั่งนั้นไม่อาจทำได้เพราะเหตุอื่น อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งที่มีลักษณะดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย (มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง)

๒) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตได้ เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสอง)

(ก) กฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้

(ข) คำสั่งนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในกำหนดเวลา

(ค) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปและหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ

(ง) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปซึ่งการเพิกถอนจะจำกัดให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ

(จ) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน

๓) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๓ วรรคสี่)

(ก) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(ข) ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

สำหรับการเยียวยาประโยชน์ที่เสียหายนั้น ผู้เสียประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายย่อมได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นทำนองเดียวกันกับผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา ๕๓ วรรคสาม)

๑.๒.๕ การขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ เป็นประเภทหนึ่งของกระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓

(๑) ขั้นตอนการพิจารณาคำขอ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเงื่อนไขการรับคำขอไว้ ๔ ประการ ดังนี้

- ๑) มีการยื่นคำขอโดยคู่กรณี (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง)
- ๒) คำสั่งทางปกครองนั้นได้พ้นระยะเวลาที่จะอุทธรณ์ (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง)
- ๓) คู่กรณีต้องไม่ทราบเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยมิใช่ความผิดของตน (มาตรา ๕๔ วรรคสอง)
- ๔) ต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ได้ (มาตรา ๕๔ วรรคสาม)

(๒) ขั้นตอนการตรวจสอบเงื่อนไขอำนาจที่ให้มีการพิจารณาใหม่

ขั้นตอนการตรวจสอบเงื่อนไขอำนาจที่ให้มีการพิจารณาใหม่เป็นขั้นตอนพิจารณาว่ากรณีเข้าเงื่อนไขสมควรจะมีการพิจารณาใหม่หรือไม่ โดยมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเหตุในการพิจารณาใหม่ไว้ ๔ ประการ คือ

- ๑) มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑))
- ๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๒))
- ๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น (มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๓))
- ๔) คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

(๓) ขั้นตอนการพิจารณาตัดสิน

ขั้นตอนการพิจารณาตัดสินเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ต้องชี้ขาดข้อเท็จจริงอีกครั้งในขณะที่มีการพิจารณาใหม่ว่ามีอยู่อย่างไร ข้อเท็จจริงที่มีการฟังเป็นยุติใหม่นั้นหรือในกรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีแตกต่างไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไร และควรมีคำสั่งใหม่ประการใด

๑.๒.๖ การบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ตนมีขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะทำการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน เนื่องจากภารกิจหลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินกิจการของรัฐต่าง ๆ อันจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมั่นคง

(๑) ขอบเขตของการบังคับทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความสมบูรณ์ในตัวเองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองต่อไป เช่น ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานหรือหนังสือรับรองสัญชาติ โดยบุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง ได้แก่ บุคคลที่มีความผูกพันต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองจึงไม่ใช้กับหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๖๓/๑)

(๒) หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครอง

โดยที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ ได้แก่ หลักความสมเหตุสมผล หลักการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น และหลักความแน่นอนและชัดเจน

(๓) รูปแบบและหลักเกณฑ์ของมาตรการบังคับทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดรูปแบบของมาตรการบังคับทางปกครองไว้ ๒ ประการด้วยกัน ได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่ง และมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอีกประการหนึ่ง ซึ่งมาตรการบังคับทางปกครอง แต่ละรูปแบบดังกล่าวมีวิธีการบังคับและหลักเกณฑ์เฉพาะของแต่ละวิธีการ ดังนี้

๑) มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการ

หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองลักษณะนี้ไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำการบังคับทางปกครองตามมาตรานี้ได้ ๒ วิธีด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการนั้นด้วยตนเองหรือให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน โดยภาระในเรื่องของค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการนั้นจะตกอยู่กับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมถึงเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๐ ต่อปีด้วย และประการที่สอง เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับบังคับการได้ แต่อัตราของค่าปรับนั้นจะต้องไม่เกินวันละ ๕๐,๐๐๐ บาท โดยอัตราค่าปรับที่เจ้าหน้าที่แต่ละระดับจะสามารถกำหนดได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการนั้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการบังคับทางปกครองได้จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองขั้นต้นของตนเสียก่อน โดยจะต้องกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการพอสมควรด้วย ทั้งนี้ คำเตือนดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่

จะนำมาใช้และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการหรือจำนวนค่าปรับบังคับการ หากมาตรการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เป็นมาตรการบังคับทางปกครองโดยให้ชำระค่าปรับบังคับการ อย่างไรก็ตาม แม้โดยปกติการบังคับทางปกครองจะนำมาใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่การบังคับทางปกครองรูปแบบนี้บางครั้งเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการโดยไม่ต้องอาศัยคำสั่งทางปกครองขั้นต้นที่สั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายซึ่งเป็นโทษทางอาญา หรือเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ และภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา ๖๓/๒๑ วรรคสาม)

๒) มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนด

ให้ชำระเงิน

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำได้โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง และนำทรัพย์สินดังกล่าวขายทอดตลาดเพื่อนำเงินที่ได้มาชำระให้ครบถ้วนตามที่กำหนดในคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ในกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้โดยอนุโลม

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะทำการบังคับทางปกครองได้จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน และถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่จึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว เจ้าหน้าที่สามารถยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งเพื่อให้ออกหมายบังคับคดีและแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระได้ โดยต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด (มาตรา ๖๓/๑๕)

(๔) การขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจ

ในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครอง หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ และการดำเนินการนี้ เจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ (มาตรา ๖๓/๒๓)

(๕) สิทธิในการอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง

ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากการบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองเป็นไปทำนองเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีทั่วไป (มาตรา ๖๓/๕)

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ถึงกำหนดระยะเวลาชำระเงิน
แต่ไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน



คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน



มีหนังสือแจ้งเตือน
แต่ไม่ปฏิบัติตามคำเตือน

ออกคำสั่งใช้มาตรการ

และแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง
เพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาด
ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



สืบหาทรัพย์สิน

หน่วยงานต้องรู้ถึงสิทธิทรัพย์สิน
ของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น
และอาจขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือหน่วยงานอื่น
รวมทั้งراج้างออกพบให้ดำเนินการแทนได้



ระงับการจำหน่ายโอนทรัพย์สิน

มีหนังสือสอบถามหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม
ทรัพย์สินที่มีทะเบียนของผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง
หรือขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องระงับการจำหน่ายโอนทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว



การยึดอายัดเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เจ้าหน้าที่พิทักษ์หมายถึง ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง
อำนาจศาลในการบังคับคดี หมายถึง อำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายถึง เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง
ต้องยึดหรืออายัดภายในสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด



การขอให้กรมบังคับคดีดำเนินการแทน

- คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด
- การขอให้บังคับแทนสามารถดำเนินการได้ทั้งกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐ
ยังไม่ได้บังคับหรือบังคับแล้วแต่ยังไม่ได้รับชำระเงินหรือได้รับไม่ครบถ้วน



เจ้าพนักงาน
บังคับคดี
ดำเนินการแทน

ยื่นคำขอต่อศาลแพ่ง

หน่วยงานของรัฐยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาล
ให้ออกหมายบังคับคดี



แจ้งกรมบังคับคดีและลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ให้ทราบถึงการตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีและเริ่มการบังคับคดี
โดยหน่วยงานของรัฐต้องสืบหาทรัพย์สินและแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี
ดำเนินการต่อไป



ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาด

เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยต้องยึดหรืออายัดภายในสิบปี
นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด



๑.๒.๗ ระยะเวลา อายุความ และการแจ้ง

(๑) ระยะเวลา

โดยที่การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง จำเป็นต้องมีเรื่องระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ โดยในส่วนของกรณีนับระยะเวลา หากกำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี มิให้นำวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าไปด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง) สำหรับกรณีกำหนดเวลาที่สั้นกว่าวัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กล่าวถึง กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ กล่าวคือ ต้องนับระยะเวลาโดยละเอียดเป็นชั่วโมง นาที ตามความเป็นจริง ในกรณีที่วันสุดท้ายของกำหนดเวลาเป็นวันหยุดและเป็นวันที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการนั้น ให้นำวันหยุดนั้นรวมเข้ากับระยะเวลาด้วย เพื่อมิให้ยืดเวลาการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่เสมอ แม้จะเป็นวันหยุดก็ตาม แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เอกชนมีหน้าที่ต้องกระทำการ หากไม่มีกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้ถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น ๆ เนื่องจากในวันหยุดย่อมไม่มีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงาน ทำให้เอกชนไม่สามารถติดต่อด้วยได้ (มาตรา ๖๔ วรรคสองและวรรคสาม)

ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาขยายให้อีกได้ ซึ่งโดยปกติก็จะต้องนับเวลาที่ขยายต่อไปจากกำหนดเวลาเดิม อย่างไรก็ตาม ถ้าระยะเวลาเดิมได้สิ้นสุดลงแล้ว และการสิ้นสุดเช่นนั้นจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เช่น การที่เจ้าหน้าที่ใช้เวลานานในการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และได้มีคำสั่งให้ต่ออายุใบอนุญาตภายหลังสิ้นสุดใบอนุญาตเดิม เจ้าหน้าที่ก็อาจขยายกำหนดเวลาการอนุญาตให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นสุดอายุ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตได้รับสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องกันได้ (มาตรา ๖๕) นอกจากนี้ ผู้ที่ต้องกระทำการใดภายในเวลาที่กำหนด ไม่สามารถกระทำการภายในเวลาดังกล่าวได้โดยไม่ใช้ความผิดของตน เช่น เจ้าหน้าที่เรียกให้ผู้รับใบอนุญาตส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา แต่ระหว่างนั้นเอกสารดังกล่าวถูกโจรกรรม และได้รับเอกสารคืนเมื่อจับคนร้ายได้หลังจากพ้นกำหนดเวลาแล้ว ผู้นั้นย่อมมีคำขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาให้ได้ หรือหากเป็นกรณีอยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ก็อาจให้ดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่กล่าวมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ เช่น ให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติม (มาตรา ๖๖)

สำหรับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ หากไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องออกคำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน (มาตรา ๓๙/๑)

(๒) อายุความ

โดยปกติอายุความฟ้องคดีย่อมนับเดินไปตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ถูกบังคับทางปกครองไม่พอใจคำสั่งหรือคำบังคับและได้ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้ หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว อายุความย่อมสะดุดหยุดอยู่ คือ ไม่นับเดินระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่นที่มีใช้การถอนคำขอหรือทิ้งคำขอ เพื่อให้โอกาสผู้นั้นจะได้ใช้สิทธิของตนในการขอให้องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้พิจารณา โดยไม่กระทบถึงอายุความในการฟ้องคดีต่อศาล (มาตรา ๖๗)

(๓) การแจ้ง

การแจ้งเป็นการทำให้ทราบถึงคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนขั้นตอนการพิจารณาหรือการอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งการแจ้งอาจกระทำได้โดยการแสดงด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้ผู้รับคำสั่งทราบความหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สัญญาณแสง เครื่องหมาย สัญญาณเสียง ฯลฯ โดยปกติหากไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น การแจ้งอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา ๖๙) ซึ่งการแจ้งดังกล่าวย่อมมีผลทันทีเมื่อได้รับแจ้งอย่างไรก็ดี หากผู้รับแจ้งต้องการให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือซึ่งก็เป็นการยืนยันการแจ้งด้วยวาจาที่มีผลสมบูรณ์ไปแล้วนั่นเอง การแจ้งเป็นหนังสือจะมีผลตั้งแต่ส่งหนังสือให้ถึงผู้รับ ไม่ว่าจะส่งต่อหน้าผู้รับนั้นหรือส่งไปยังภูมิลำเนา ซึ่งรวมไปถึงที่อยู่ที่ได้ให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ด้วย ในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่พบผู้รับและได้มีการวางหรือปิดหนังสือนั้นไว้ต่อหน้าเจ้าพนักงาน ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว (มาตรา ๗๐) การส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ (มาตรา ๗๑) และการส่งทางโทรสารในกรณีจำเป็นเร่งด่วน (มาตรา ๗๑) ก็เป็นวิธีการที่พระราชบัญญัตินี้รับรองด้วย (มาตรา ๗๔) หากเป็นกรณีที่มีผู้รับเกิน ๕๐ คน ย่อมกระทำได้โดยการปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนา ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว (มาตรา ๗๒) สำหรับกรณีที่ไม่วัดผู้รับหรือภูมิลำเนาหรือในกรณีที่ผู้รับเกิน ๑๐๐ คน การประกาศหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว (มาตรา ๗๓)

๑.๒.๘ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง

การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ในหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ เพื่อให้มีบทบัญญัติกลางเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง อันได้แก่ คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาท ไว้ในกฎหมายนี้ และในอนาคตจะได้ไม่ต้องบัญญัติซ้ำซ้อนไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีก ซึ่งกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคตอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการไว้เลยหรือบัญญัติไว้เฉพาะส่วนที่จะต้องเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนเพื่อตีกรอบวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการในอันที่จะทำให้การพิจารณาและการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองมีระบบที่ชัดเจน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกำหนดให้แต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคล (มาตรา ๗๕)

(๒) การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการก่อนครบวาระ โดยกำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีเหตุต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา ๗๖)

(๓) การแต่งตั้งกรรมการแทนกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระและการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่เป็นแทนหรือเพิ่มขึ้น (มาตรา ๗๗)

(๔) การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (มาตรา ๗๘)

(๕) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประชุม (มาตรา ๗๙)

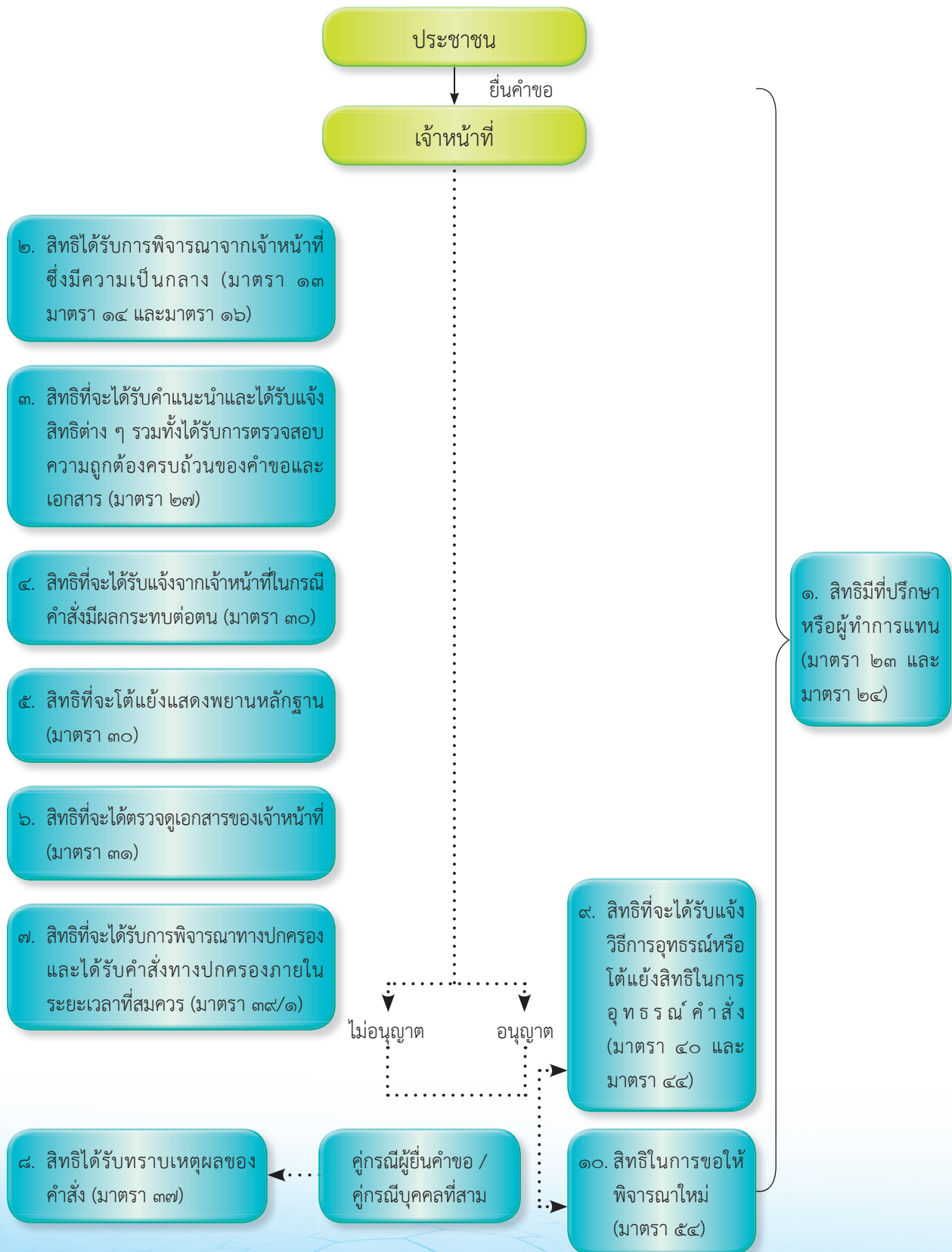
(๖) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนัดประชุม การดำเนินการประชุม การลงมติของที่ประชุม รายงานการประชุม และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (มาตรา ๘๐ ถึงมาตรา ๘๔)

๑.๒.๙ สิทธิของคู่กรณี

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ หลายประการ โดยกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีโดยยอมรับหลักการที่ว่า ผู้ที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองมิใช่ผู้อยู่ใต้บังคับของฝ่ายปกครองแต่เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย โดยสามารถสรุปสิทธิของคู่กรณีที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ ดังนี้

- (๑) สิทธิที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน (มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔)
 - (๒) สิทธิได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นกลาง (มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖)
 - (๓) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งได้รับการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของคำขอและเอกสาร (มาตรา ๒๗)
 - (๔) สิทธิที่จะได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ในกรณีคำสั่งมีผลกระทบต่อตน (มาตรา ๓๐)
 - (๕) สิทธิที่จะโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (มาตรา ๓๐)
 - (๖) สิทธิที่จะได้ตรวจเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๑)
 - (๗) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองและได้รับคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่สมควร (มาตรา ๓๙/๑)
 - (๘) สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่ง (มาตรา ๓๗)
 - (๙) สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๔) และ
 - (๑๐) สิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ (มาตรา ๕๔)
- ดังมีรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามแผนภาพ

สิทธิของคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๔



๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๒.๑ องค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ

สำหรับประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดปัจจุบันนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ อนุมัติให้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จำนวน ๑๐ คน^๒ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองชุดปัจจุบัน (๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ - ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๒) จึงประกอบด้วย

๑) นายกมลชัย รัตนสกววงศ์	ประธานกรรมการ
๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ^๓	กรรมการ
๓) ปลัดกระทรวงมหาดไทย ^๔	กรรมการ
๔) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ^๕	กรรมการ
๕) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ^๖	กรรมการ
๖) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ^๗	กรรมการ
๗) นายสมยศ เชื้อไทย	กรรมการ
๘) นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล	กรรมการ
๙) นายนิพนธ์ ะกะมี	กรรมการ

^๒ นายยงยุทธ อนุกุล ลาออกตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๙

^๓ นายสมพาศ นิลพันธ์ พันธ์ดำรงโท เจริญรัตน์ วิเชียรสรรค์ และนายวิริยะ รามสมภพ

เป็นผู้แทน

^๔ นายนิเวศน์ หาญสมุท

เป็นผู้แทน

^๕ นายสมโภช ราชแพทยาคม

เป็นผู้แทน

^๖ นางชุติมา หาญเผชิญ

เป็นผู้แทน

^๗ นายวรรณชัย บุญบำรุง

เป็นผู้แทน

๑๐) นายประสงค์ วินัยแพทย์	กรรมการ
๑๑) นายเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์	กรรมการ
๑๒) นายปริญญา เทวานฤมิตรกุล	กรรมการ
๑๓) นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์	กรรมการ
๑๔) นายกฤษณ์ วสินนท์	กรรมการ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐



นายกมลชัย รัตนสกาวงศ์
ประธานกรรมการ



นายสมพาศ นิลพันธ์
ผู้แทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กรรมการ



นายนิเวศน์ หาญสมุทร
ผู้แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย
กรรมการ



นายสมโภชน์ ราชแพทยาคม
ผู้แทนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
กรรมการ



นางชุตีมา หาญเผชิญ
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
กรรมการ



นายวรรณชัย บุญบำรุง
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรรมการ



นายสมยศ เชื้อไทย
กรรมการ



นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล
กรรมการ



นายนิพนธ์ สะกิมิ
กรรมการ



นายประสงค์ วินัยแพทย์
กรรมการ



นายเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์
กรรมการ



นายปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล
กรรมการ



นายเทพสิทธิ์ รักไตรรงค์
กรรมการ



นายกฤษณ์ วสินนท์
กรรมการ



(๒) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- ๑) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- ๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด
- ๓) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาได้
- ๔) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้
- ๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว ตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- ๖) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๒.๒ สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกอบกับข้อ ๑๘ (๓) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



นางสาวอรัญลักษณ์ ลาพินี
ผู้อำนวยการกองกฎหมายปกครอง

ฝ่ายสนับสนุน



นางสาวศรีประภา ป้อมน้อย
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส



นางสาวฐานิตา สุริยะกุล
เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน



นายอานนท์ แก้วมณี
เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน



นางสาวสุทธดา โพธิ์มัน
เจ้าหน้าที่ประสานงานด้านข้อมูล

ฝ่ายพัฒนากฎหมายปกครอง



นายสุวัฒน์ ลิงห์สงษ์
ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนากฎหมายปกครอง



นางรัชณี รุจิจรเดช
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายปกรณ์ ศรีเตียเพชร
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นางสาวคณิงนิจ แซ่เฮง
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ



นางสาวภัทรานิษฐ์ มณีพันธุ์
นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ

ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง



นางพัชมา จิตรมहिมา
ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง



นางพิมพ์ประภา วัชรจิตต์กุล
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายภูมิรินทร์ ศรีมูล
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายกุลศักดิ์ ช่วยชู
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายณนันทน์ จันทราชโลธร
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ



นายณัฐพล สกุลเมฆา
นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ

ส่วนที่ ๒

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
และสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



ส่วนที่สอง

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่สำคัญอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปได้ดังนี้

๑. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑.๑ ดำเนินการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐโดยการตอบข้อหารือให้หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนราชการระดับกรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวม ๑๓ เรื่อง ซึ่งเป็นประเด็นข้อหารือเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การขอให้พิจารณาใหม่ การแก้ไขและการเยียวยาคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนมาตรการการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

ลำดับที่	ชื่อหน่วยงาน	เรื่องที่ขอหารือ
๑	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน
๒	กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	การอนุมัติการจัดการประชุมของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว
๓	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	การนำแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมาใช้ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่และการขอให้พิจารณาใหม่

ลำดับที่	ชื่อหน่วยงาน	เรื่องที่ขอหารือ
๔	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ	คำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคารที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑
๕	บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
๖	สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย	การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย ในกรณีที่ใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุไปแล้ว
๗	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	การอุทธรณ์หนังสือรับรองเพื่อช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างที่ต้องหาคดีอาญา
๘	กรมป่าไม้	การเรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากการเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการเพราะเหตุใช้วุฒิการศึกษาปลอม
๙	กรมที่ดิน	การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเขี้ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน
๑๐	กรมการปกครอง	การขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านของบุคคลซึ่งถูกจำหน่ายชื่อและรายการบุคคล กรณีทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน
๑๑	องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้น	การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา
๑๒	สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ	การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินที่ถูกยกย้ายถ่ายเทเพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน
๑๓	กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ	อำนาจในการเปลี่ยนแปลงการกำหนดพื้นที่ผลิตปิโตรเลียมและพื้นที่สงวนตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

โดยสรุปสาระสำคัญของความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ ดังนี้

สรุปความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่องทีหนึ่ง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน (เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ข้อหารือ

เมื่อองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ทำการอายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้ขายทอดตลาดจนล่วงพ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งให้ผู้ต้องชำระเงิน องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร และระยะเวลาสิบปีนั้นมีลักษณะเป็นการกำหนดระยะเวลาที่เป็นอายุความหรือไม่ และหากเป็นอายุความ การอายัดทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงหรือไม่

ความเห็น

เมื่อมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการบังคับแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งก่อนมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ จะต้องนำมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับแก่กรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วน และต่อมาไม่ชำระเงินตามที่เจ้าหนี้ที่มีหนังสือเตือนแล้ว ดังนั้น เจ้าหนี้ที่จะต้องดำเนินการให้มีการบังคับในทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน ซึ่งกำหนดเวลาสิบปีดังกล่าวเป็นระยะเวลาในการบังคับคดีมิใช่อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง จึงไม่ใช่กรณีที่จะทำให้ระยะเวลาดังกล่าวสะดุดหยุดลงได้

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ ซึ่งได้มีการแก้ไขโดยยกเลิกมาตรา ๒๗๑ แล้วนำความในมาตรา ๒๗๑ ที่ยกเลิกไปนั้น มาบัญญัติเป็นมาตรา ๒๗๔ ซึ่งเป็นการนำแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่า เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้บังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมบังคับคดีต่อไปได้ แม้จะพ้นกำหนดสิบปีแล้วก็ตาม ดังนั้น เมื่อนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับในทางปกครองตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ว่าจะเป็นกรณีตามมาตรา ๒๗๑ (เดิม) ประกอบกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาหรือมาตรา ๒๗๔ ซึ่งแก้ไขใหม่ ก็ไม่มีผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน เจ้าหนี้ที่ใช้มาตรการบังคับในทางปกครองจึงต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่

ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน และได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ย่อมสมารถที่จะดำเนินการบังคับคดี แก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องต่อไปจนแล้วเสร็จได้

ส่วนการจะเริ่มนับวันที่มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันใด จะต้องพิจารณาว่า คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้ดำเนินการโดยถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ดังนั้น กรณีนี้หากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทาง ปกครอง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพก็ย่อมที่จะบังคับในทางปกครองในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง

เรื่องที่สอง

การอนุมัติการจัดการประชุมของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ข้อหารือ

กรณีที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้จัดการประชุมศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๙ โดยไม่ได้เสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอนุมัติการจัดการประชุมตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะดำเนินการขออนุมัติให้มีผลย้อนหลังสำหรับการจัดการประชุมดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

การเสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาอนุมัติการจัดการประชุมเพื่อให้มีผลสมบูรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการดำเนินการภายในขององค์กรฝ่ายปกครอง จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินจึงอาจนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ในเรื่องการเยียวยาความบกพร่องในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อนถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง ย่อมไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ มาเทียบเคียงบังคับใช้กับการอนุมัติเพื่อความสมบูรณ์ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ สำหรับการจัดการประชุมตามข้อหารือนี้ได้ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีการดำเนินการเสนอเรื่องขออนุมัติเพื่อความสมบูรณ์ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายหลังจากทราบเรื่องการดำเนินการที่ไม่ครบขั้นตอนแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่ได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงที่จะไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนั้น หากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่าการจัดการประชุม ศรชล. เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ย่อมสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุมัติการจัดการประชุมดังกล่าวให้มีผลสมบูรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้ แต่ทั้งนี้การอนุมัติดังกล่าวนี้จะมีผลเป็นการรับรองว่าการจัดการประชุม ศรชล. ได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเท่านั้น ส่วนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการประชุมจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ย่อมเป็นเรื่องที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอีกส่วนหนึ่ง

เรื่องที่สาม

การนำแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมาใช้ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่และการขอให้พิจารณาใหม่ (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะดำเนินการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเป็นชั้นสัญญาบัตรสำหรับกรณีข้าราชการตำรวจซึ่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง และข้าราชการตำรวจซึ่งไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยแก้ไขให้มีผลย้อนหลังตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่พิพากษากรณีข้าราชการตำรวจซึ่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้วที่มีข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกันได้หรือไม่ และจะใช้กฎหมายใดในการดำเนินการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว

ประเด็นที่สอง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเป็นชั้นสัญญาบัตรซึ่งไม่ได้ฟ้องคดีจะนำแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่มีข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกันมายื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า กรณีข้าราชการตำรวจซึ่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง และข้าราชการตำรวจซึ่งไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นกลุ่มข้าราชการตำรวจที่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไม่ได้มีผลผูกพันจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่มีบทบัญญัติบังคับให้เจ้าหน้าที่จะต้องใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่เป็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหรือกรณีอื่น ดังนั้น กรณีข้าราชการตำรวจดังกล่าวจึงไม่มีกฎหมายบังคับให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องถือปฏิบัติตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดโดยการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการแก้ไขความบกพร่องในการออกข้อสอบด้วยการเพิ่มคะแนนให้แก่ข้าราชการตำรวจผู้ร้องทุกข์และผู้เข้าสอบทุกรายที่ไม่ได้คะแนนในข้อสอบข้อนั้น และต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ในกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติประสงค์จะแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดังกล่าว ให้มีผลย้อนหลังจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลเพื่อที่จะแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งให้สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหรือกรณีอื่น โดยไม่ใช้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จึงไม่จำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ ทั้งนี้ ในการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งนั้นจะต้องคำนึงถึงภาระงบประมาณ อัตราค่าจ้าง ความก้าวหน้าในการทำงาน และระยะเวลาที่ล่วงเลยมาตลอดจนผลกระทบต่อบรรดาข้าราชการตำรวจอื่นโดยรวม

สำหรับประเด็นที่ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะนำมาตรา ๑๐๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๔/๒๕๕๘ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจดังกล่าว ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๑๐๕/๑ บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาข้าราชการตำรวจผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังไม่มีคำพิพากษากรณีข้าราชการตำรวจซึ่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง จึงไม่อาจนำมาตรา ๑๐๕/๑ มาใช้บังคับได้ สำหรับข้าราชการตำรวจซึ่งไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงไม่มีกรณีที่จะต้องนำมาตรา ๑๐๕/๑ มาใช้บังคับด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองใช้สิทธิในการขอทบทวนกระบวนการพิจารณาที่เสร็จสิ้นไปแล้วบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงใหม่ โดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีของข้าราชการตำรวจซึ่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้ว ไม่ถือเป็นพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงมีการเปลี่ยนแปลงไปตามมาตรา ๕๔ (๔) ดังนั้น การนำแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาใหม่ จึงไม่อาจกระทำได้

เรื่องที่สี่

คำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคารที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ (เรื่องเสร็จที่ ๖๒๑/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง การออกคำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C ของผู้อำนวยการสำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะ โดยไม่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงสาธารณสุขให้เป็นผู้อนุญาตแทน ตามคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขที่ ๑๕๓๖/๒๕๕๘ เรื่องมอบหมายให้ข้าราชการเป็นผู้อนุญาตแทน ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง การออกคำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C ของผู้อำนวยการสำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช่หรือไม่ และสามารถออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สาม กรณีที่โรงพยาบาล ม. ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C แต่ยื่นขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวแทน อำนาจการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวจะเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ใดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้อำนวยการสำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะ ในฐานะ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ได้ทำการตรวจมาตรฐานคุณภาพบริการของโรงพยาบาล ม. แล้ว พบว่า ผู้รับอนุญาตโรงพยาบาล ม. ได้ประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ การกระทำของผู้รับอนุญาตโรงพยาบาล ม. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการสำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะจึงมีอำนาจออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสั่งให้ผู้รับอนุญาตโรงพยาบาล ม. ระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตได้ โดยการใช้อำนาจออกคำสั่งของผู้อำนวยการสำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะเป็นการใช้อำนาจในฐานะ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ไม่ใช่การใช้อำนาจในฐานะ “ผู้อนุญาต” การออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงสาธารณสุขให้เป็นผู้อนุญาตแทนตามคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขที่ ๑๕๓๖/๒๕๕๘ แต่อย่างใด ส่วนคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้ระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C นั้น จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่จะต้องพิจารณาเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบด้วย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า คำสั่งของผู้อำนวยการสำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะที่สั่งให้ผู้รับอนุญาตโรงพยาบาล ม. ระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B

และอาคาร C เป็นการใช้อำนาจสั่งระงับการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หาใช่การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใดไม่ และเมื่อผู้อำนวยการสำนักสถานพยาบาล และการประกอบโรคศิลปะไม่ใช่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้อำนวยการสำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะจึงไม่สามารถออกคำสั่งระงับการใช้อาคาร B และอาคาร C ของโรงพยาบาล ม. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อโรงพยาบาล ม. ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C ภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ กรณีจึงไม่อาจรับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C ไว้พิจารณาได้

เรื่องที่ห้า การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (เรื่องเสร็จที่ ๖๖๑/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)

ข้อหารือ

บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) จะต้องเพิกถอนคำสั่ง กจ.บตท. ที่ ๖๙/๒๕๕๖ เรื่อง การแต่งตั้งพนักงาน ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ในส่วนที่แต่งตั้งพนักงานจำนวนสี่คนให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือไม่

ความเห็น

คำสั่งแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ เมื่อข้อหารือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บตท. ได้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานจำนวนสี่คนให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นแล้วและเห็นว่าการแต่งตั้งพนักงานทั้งสี่คนดังกล่าวไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การปรับเลื่อนตำแหน่งที่ บตท. กำหนด บตท. จึงชอบที่จะเสนอเรื่องให้ผู้จัดการและคณะกรรมการ บตท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๗ (๑) แห่งพระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับข้อ ๘ (๑) แห่งข้อบังคับบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ฉบับที่ ๑ ว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยฯ แก้ไขครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ เพื่อให้ผู้จัดการหรือคณะกรรมการ บตท. แล้วแต่กรณี เป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรที่จะเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนั้นหรือไม่ โดยในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้จะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และระยะเวลา นับตั้งแต่นั้นมีการออกคำสั่งดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปนานแล้วเพียงใด อีกทั้งการเพิกถอนคำสั่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรหรือจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่พนักงานที่เกี่ยวข้องจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขหรือไม่

ในกรณีที่ผู้จัดการหรือคณะกรรมการ บตท. ใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว ผลของการเพิกถอนคำสั่งย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่บุคคลเหล่านั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนการได้รับเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงาน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้รับไปโดยไม่มุลอนจะอ้างได้ตามกฎหมาย บตท. จึงไม่อาจเรียกให้พนักงานทั้งสี่คนคืนเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ได้รับไปในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สมควรเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และหาก บตท. เห็นว่าความบกพร่องในเรื่องการแต่งตั้งพนักงานนั้นยังอยู่ในวิสัยที่จะสามารถแก้ไขได้ เนื่องจากเป็นความบกพร่องในเรื่องเกณฑ์เฉลี่ยของผลประเมินการปฏิบัติงานย้อนหลัง บตท. อาจพิจารณามอบหมายให้พนักงานซึ่งยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันจัดทำหรือเสนอผลงานเพิ่มเติมเพื่อแสดงให้เห็นถึงความรู้ความสามารถที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อ บตท. ได้

เรื่องที่หก

การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย ในกรณีที่ใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุไปแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๗๒๘/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัยสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไข นายทะเบียนจะมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือพักใช้ใบอนุญาตได้หรือไม่ และเมื่อมีคำสั่งแล้วจะมีผลในทางกฎหมายเป็นการใด

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สามารถกำหนดให้นายทะเบียนมีคำสั่งระงับการออกใบอนุญาตตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัยเป็นเวลาห้าปีแทนการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือพักใช้ใบอนุญาตในกรณีที่ใบอนุญาตสิ้นสุดด้วยเงื่อนไขไปก่อนแล้วได้หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การออกใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิตและตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัยเป็นคำสั่งทางปกครอง และมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ซึ่งการสิ้นสุดของใบอนุญาตทำให้สิทธิในการประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาตสิ้นสุดลงไปด้วย นายทะเบียนจึงไม่สามารถออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้ อย่างไรก็ตาม หากนายทะเบียนได้เริ่มพิจารณาเหตุแห่งการเพิกถอนก่อนที่ใบอนุญาตจะสิ้นอายุ นายทะเบียนก็มีอำนาจที่จะมีคำสั่งว่าผู้รับใบอนุญาตผู้นั้นได้กระทำการตามที่ได้มีการร้องเรียนหรือที่ได้ตั้งเรื่องพิจารณานั้นได้ และคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบและแจ้งสิทธิอุทธรณ์ได้แก่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ดี โดยที่ประเด็นปัญหานี้มีความสำคัญซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายอื่น เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยบทบัญญัติข้อ ๑๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ขึ้นเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า การที่ผู้มีอำนาจจะเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ใด ต้องปรากฏว่าผู้นั้นได้รับหรือมีใบอนุญาตอยู่ หากผู้นั้นไม่มีใบอนุญาตหรือใบอนุญาตที่เคยมีได้สิ้นอายุไปแล้ว จึงไม่มีใบอนุญาตให้ผู้นั้นมีอำนาจเพิกถอนได้ หากกฎหมายประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจมีอำนาจเป็นการพิเศษที่จะเพิกถอนได้แม้ใบอนุญาตจะสิ้นอายุแล้ว ก็ต้องบัญญัติไว้ให้ชัดแจ้งในกรณีที่หารือมานี้ เมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุไปด้วยเงื่อนไข ย่อมมีผลทำให้ไม่อาจเพิกถอนได้อีก

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ แต่โดยที่ข้อหารือในประเด็นนี้มีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่มีลักษณะเป็นการขอให้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้

เรื่องที่เจ็ด

การอุทธรณ์หนังสือรับรองเพื่อช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างที่ต้องหาคดีอาญา
(เรื่องเสร็จที่ ๙๗๗/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง นาย ช. นาย ฉ. และนาย พ. สามารถยื่นอุทธรณ์หนังสือรับรองเพื่อช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างที่ต้องหาคดีอาญาได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง เห็นว่าในกรณีที่นาย ช. นาย ฉ. และนาย พ. สามารถยื่นอุทธรณ์หนังสือรับรองดังกล่าวได้ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการต้องดำเนินการยับยั้งหรือเพิกถอนหนังสือรับรองการประกันตัวข้าราชการหรือลูกจ้างรวมทั้งบุคคลอื่นใด ตามที่นาย ช. นาย ฉ. และนาย พ. ยื่นอุทธรณ์หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การออกหนังสือรับรองเพื่อช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ต้องหาคดีอาญาเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือมีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ได้รับความช่วยเหลือ โดยอำนาจหนังสือรับรองนั้นไปยื่นเป็นประกันเพื่อขอให้ปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราวได้ หนังสือรับรองดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สอดคล้องกับเรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๖๐ เมื่อมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ แต่บุคคลทั้งสามมิใช่ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงไม่ใช่ “คู่กรณี” ที่จะอุทธรณ์การออกหนังสือรับรองดังกล่าวได้ และหนังสือของบุคคลทั้งสามก็ไม่ใช่คำอุทธรณ์แต่เป็นการแสดงความเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับการออกหนังสือรับรองดังกล่าวเท่านั้น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า บุคคลทั้งสามมิใช่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้

เรื่องที่แปด

การเรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากการเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการเพราะเหตุใช้วุฒิการศึกษาปลอม (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑๔/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ กรมป่าไม้

ข้อหารือ

กรณีที่กรมป่าไม้เลิกสัญญาจ้างนาย จ. พนักงานราชการ เพราะเหตุใช้วุฒิการศึกษาปลอม กรมป่าไม้จะเรียกเงินค่าตอบแทนคืนได้หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

เมื่อการได้รับเงินค่าตอบแทนของนาย จ. พนักงานราชการ เป็นสิทธิที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเกษตรซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการเกษตร เช่น การเพาะชำกล้าไม้ การรดน้ำ การดูแล และการขนกล้าไม้ ย่อมถือได้ว่ากรมป่าไม้ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติงานของนาย จ. ประกอบกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่กรณีนี้ไม่มีกฎหมายใดกำหนดเรื่องการเรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากพนักงานราชการไว้ ดังนั้น เงินค่าตอบแทนที่นาย จ. ได้รับไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้รับไปโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย กรมป่าไม้จึงไม่อาจเรียกให้นาย จ. คืนเงินค่าตอบแทนในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๙๗/๒๕๕๘ และสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๑๗๐/๒๕๕๖

อนึ่ง ในส่วนของสัญญาจ้างพนักงานราชการที่กำหนดให้กรมป่าไม้มีสิทธิเรียกร้องทางแพ่ง และดำเนินคดีอาญาเมื่อมีเหตุอื่นที่สามารถเลิกสัญญาจ้างได้นั้น หากมีความเสียหายเกิดขึ้นกรมป่าไม้อาจพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควร

เรื่องที่เก่า

การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑๘/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ กรมที่ดิน

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง การออกโฉนดที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้แก่กรณีนี้ได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง กรณีที่ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้กับการออกโฉนดที่ดินในกรณีดังกล่าวได้ จะมีแนวทางที่ไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่กรมที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่นาง ศ. และบริษัท ร. ตามลำดับ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่นาง ศ. และบริษัท ร. ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินทั้งสองแปลง ซึ่งเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ เพียงใด การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ครบขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ ประกอบกับข้อ ๑๐ (๓) และข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีผลให้การออกโฉนดที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามก็ดี โดยที่ความบกพร่องของการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้เป็นความบกพร่องเกี่ยวกับขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากจะนำมาเป็นเหตุในการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกให้แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวในทันที ย่อมอาจส่งผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือบุคคลภายนอกซึ่งได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นได้ อีกทั้งการที่เจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้ดำเนินการให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็หาได้ตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียใหม่เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนแต่อย่างใด กรมที่ดินจึงสามารถนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการเยียวยาความบกพร่อง

ในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาเทียบเคียงบังคับใช้กับกรณีนี้ได้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินดังกล่าวแล้วเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบย่อมมีผลให้การออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงนั้นมีผลสมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมายมาแต่ต้น แต่ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบย่อมมีผลให้โฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวเป็นโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินต้องสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้นตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อไป

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กรมที่ดินสามารถนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการเยียวยาความบกพร่องในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาเทียบเคียงบังคับใช้กับการออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้อีก

เรื่องที่สืบ

การขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านของบุคคลซึ่งถูกจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลกรณีทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๑/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ กรมการปกครอง

ข้อหารือ

กรณีนางสาว ป. ได้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน โดยนำผลของคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่าตนไม่ได้กระทำความผิดมาใช้ประกอบการยื่นคำร้อง กรมการปกครองจะต้องถือปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสงขลาหรือสามารถดำเนินการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านให้แก่นางสาว ป. โดยอาศัยผลของคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว

ความเห็น

เมื่อได้พิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองและคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้มูลคดีที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองและคำพิพากษาศาลฎีกาจะเป็นเรื่องเดียวกัน แต่ประเด็นแห่งคดีที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลทั้งสองศาลนั้นมีความแตกต่างกัน โดยศาลปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของจำเลยว่าเป็นความผิดฐานแจ้งข้อความและแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการขอเปลี่ยนแปลงบัตรประจำตัวประชาชน และฐานทำ ใช้ และแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จต่อนายทะเบียนเพื่อให้ตนเองมีชื่อหรือรายการในทะเบียนบ้านหรือเอกสารการทะเบียนราษฎรหรือไม่ นอกจากนี้วิธีพิจารณาคดีการสืบพยาน และการรับฟังพยานหลักฐานให้เป็นที่ยุติของศาลทั้งสองศาลก็แตกต่างกันดังจะเห็นได้จากเหตุผลที่ศาลฎีกาและศาลปกครองมีคำพิพากษาแตกต่างกันก็เนื่องมาจากศาลทั้งสองศาลรับฟังข้อเท็จจริงของพยานบุคคล อันได้แก่ บิดาและน้องสาวของนางสาว ร. ซึ่งมาให้อัยคำในชั้นการพิจารณาของศาลแตกต่างกัน กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวได้ให้อัยคำในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองว่านางสาว ร. ได้เสียชีวิตไปแล้ว แต่ต่อมาได้ให้อัยคำในชั้นการพิจารณาของศาลฎีกาว่านางสาว ร. ยังมีชีวิตอยู่ ข้อเท็จจริงที่เกิดจากการให้อัยคำของบุคคลดังกล่าวจึงขัดแย้งกัน กรมการปกครองจึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองที่ถึงที่สุดแล้ว

อย่างไรก็ตาม การที่นางสาว ป. ได้ยื่นคำร้องต่อกรมการปกครองเพื่อขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านโดยอ้างผลของคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นเรื่องของการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติให้คู่กรณีสามารถมีคำขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดระยะเวลาอันอุทธรณ์ได้เมื่อมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ แต่โดยที่ผู้แทนกรมการปกครองได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า พยานบุคคลซึ่งได้ให้อัยคำต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครองเป็นบุคคลเดียวกันแต่ให้อัยคำพยานที่แตกต่างกัน กรณีนี้จึงถือไม่ได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นพยานหลักฐานใหม่ จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการขอให้พิจารณาใหม่ได้อันนี้ บทบัญญัติมาตรานี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เรื่องที่สืบเ็ด

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔๔/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้น

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้มีคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๔๙ ให้นาย พ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และได้มีการอายัดทรัพย์สินของนาย พ. ไว้แล้ว แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นงดการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนาย พ. ไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินดังกล่าวเมื่อพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันออกคำสั่งได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้มีคำสั่ง ที่ ๕๖๑/๒๕๕๙ เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลขยาย ที่ ๒๐/๒๕๔๘ และกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนใหม่ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และต่อมาได้มีคำสั่ง ที่ ๕๔๔/๒๕๕๙ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง ที่ ๕๖๑/๒๕๕๙ นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นยังสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่ได้อายัดไว้ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลขยาย ที่ ๒๐/๒๕๔๘ ได้หรือไม่ อย่างไร

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จึงต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการบังคับแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามาตรา ๒๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาใช้บังคับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ย่อมสามารถที่จะดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องต่อไปจนแล้วเสร็จได้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครอง โดยการมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีดำเนินการอายัดที่ดินหรือมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานขนส่งจังหวัดนนทบุรีดำเนินการอายัดทะเบียนรถจักรยานยนต์ของนาย พ. ไว้ภายในสิบปีนับแต่วันที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้มีคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๔๙ แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นก็ย่อมที่จะบังคับในทางปกครองในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จกับทรัพย์สินที่ได้อายัดไว้แล้วต่อไปได้ อย่างไรก็ดี การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์

ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของนาย พ. นั้น คำสั่งดังกล่าวมีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นไม่สามารถขายทอดตลาดทรัพย์สินของนาย พ. ได้จนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาเท่านั้น แต่ไม่ได้ห้ามองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นดำเนินการให้มีการบังคับทางปกครองในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นของนาย พ. แต่อย่างใด ดังนั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นของนาย พ. ก็ต้องดำเนินการภายในสิบปีนับแต่วันที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นมีคำสั่งเรียกให้นาย พ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้มีคำสั่งที่ ๕๖๑/๒๕๕๔ เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลขยาย ที่ ๒๐/๒๕๔๘ และเรียกให้นาย พ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๙๕,๘๘๘.๗๗ บาท และได้มีคำสั่ง ที่ ๕๙๔/๒๕๕๔ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง ที่ ๕๖๑/๒๕๕๔ นั้น คำสั่งทั้งสองคำสั่งดังกล่าวมีผลเป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่นาย พ. ต้องรับผิดชอบใช้เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น ซึ่งนาย พ. มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจโต้แย้งคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งได้อีก ดังนั้น เมื่อคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลขยาย ที่ ๒๐/๒๕๔๘ ในส่วนที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนยังคงมีผลใช้บังคับอยู่และองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่องค์การบริหารส่วนตำบลขยายได้มีคำสั่งดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นก็ย่อมที่จะดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครองในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จแก่ทรัพย์สินที่ได้อายัดไว้แล้วต่อไปได้ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๒๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เรื่องที่สืบสอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินที่ถูกยกย้ายถ่ายเทเพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๙๘/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

ข้อหารือ

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ที่ ๒๙๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเกินกว่าจำนวน ๖,๙๒๒,๒๐๐ บาท และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติจะสามารถออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนฉบับใหม่ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางได้หรือไม่ และหากสามารถออกคำสั่งดังกล่าวได้ การนับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะเริ่มนับแต่วันที่ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนฉบับใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย ก. ที่ได้ทำนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองโดยการฉ้อฉลเป็นทางให้เจ้าหนี้เสียเปรียบ ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๒๙๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ที่ ๒๙๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเกินกว่าจำนวน ๖,๙๒๒,๒๐๐ บาท สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้ศาลพิพากษายกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมาตรา ๗๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางว่านาย ก. ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอทุเลาการบังคับไว้เป็นการชั่วคราวและศาลปกครองได้มีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ที่ ๒๙๖/๒๕๕๑ จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติจึงสามารถดำเนินการบังคับตามคำสั่งสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติดังกล่าวได้ โดยไม่มีเหตุจำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนฉบับใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางแต่อย่างใด และเมื่อได้ให้ความเห็นแล้วว่าสำนักงานปรมาณู

เพื่อสันติไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนฉบับใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นเรื่องการนับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนฉบับใหม่อีก

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมเพียงเท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินเท่านั้น โดยกรณีใดที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้เป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็นำมาอนุโลมใช้โดยถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

เมื่อข้อหาข้อนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากที่สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติได้มีคำสั่งให้นาย ก. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นาย ก. มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติจึงได้ดำเนินการสืบทรัพย์แล้วพบว่านาย ก. ได้ทำนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในทรัพย์สินของตนให้แก่บุตรชายภายหลังจากวันที่รับทราบคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินเพื่อมิให้สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวไว้โดยไม่ต้องฟ้องเพิกถอนการโอนทรัพย์สินให้แก่บุตรชายตามมาตรา ๒๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เสียก่อนแต่อย่างใด ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๓๘/๒๕๔๙

เรื่องที่สืบถาม

อำนาจในการเปลี่ยนแปลงการกำหนดพื้นที่ผลิตปิโตรเลียมและพื้นที่สงวนตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๑๔/๒๕๖๑)

หน่วยงานที่หารือ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

ข้อหารือ

การแก้ไขค่าพิกัดของพื้นที่ผลิตปิโตรเลียมหรือพื้นที่สงวนที่ได้รับอนุมัติไปแล้วตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ สามารถกระทำได้หรือไม่

ความเห็น

การที่ผู้รับสัมปทานจะเริ่มผลิตปิโตรเลียมได้จะต้องได้รับอนุมัติการกำหนดพื้นที่ผลิตจากอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปิโตรเลียมก่อน และเมื่อผู้รับสัมปทานได้รับสิทธิผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ผลิตในแปลงสำรวจแล้ว ผู้รับสัมปทานจะมีสิทธิสงวนพื้นที่ในแปลงสำรวจแปลงนั้นไว้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการยืนยันจำนวนพื้นที่สงวนจากอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ คำสั่งอนุมัติการกำหนดพื้นที่ผลิตและการยืนยันจำนวนพื้นที่สงวนต่างก็เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับสัมปทานในการเริ่มผลิตปิโตรเลียมหรือมีผลเป็นการก่อให้เกิดสิทธิในการสงวนพื้นที่ในแปลงสำรวจตามคำขอของผู้รับสัมปทาน จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยหากปรากฏว่าคำสั่งนั้นมีข้อบกพร่องประการใด ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งอาจแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน หรือเยียวยาเพื่อให้คำสั่งทางปกครองนั้นสมบูรณ์ได้ หากอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปิโตรเลียมในกรณีของการอนุมัติการกำหนดพื้นที่ผลิต หรืออธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติในกรณีของการยืนยันพื้นที่สงวน ในฐานะผู้ออกคำสั่งดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า ค่าพิกัดของพื้นที่ผลิตหรือพื้นที่สงวนตามกรณีที่หารือไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในการทำแผนที่และการคำนวณที่มีความถูกต้องและแม่นยำมากขึ้น ประกอบกับกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติและผู้รับสัมปทานต่างเห็นพ้องต้องกันในการแก้ไขค่าพิกัดของพื้นที่ผลิตและพื้นที่สงวนเพื่อให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงทางด้านเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป โดยที่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าพิกัดของพื้นที่ผลิตและพื้นที่สงวนดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางธรณีวิทยาของกลุ่มผลิตในแปลงสำรวจนั้นเองและแปลงสำรวจอื่นข้างเคียงย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งนั้นได้ ทั้งนี้ โดยอนุโลมมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

๑.๒ จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอคณะรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๒ รับทราบรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

(๑) มอบหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างรอบด้าน และมีการศึกษาหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศ เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงหลักกฎหมายปกครองของไทย ซึ่งในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ระหว่างดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พร้อมทั้งทำการศึกษาและวิเคราะห์หลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นตัวอย่างในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ต่อไป ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความเห็นจากหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องโดยการจัดโครงการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วยแล้ว รวม ๓ ครั้ง

(๒) มอบหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่องทั้งทางภาคทฤษฎีและปฏิบัติ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อไป ซึ่งในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการจัดโครงการสัมมนาเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง และมีการบรรยายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในหลักสูตรที่จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งมีการให้ความร่วมมือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในการจัดวิทยากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นอกจากนี้ ยังมีการจัดเจ้าหน้าที่ไว้ให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ประสงค์ขอคำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย

(๓) เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ความรู้และการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบได้เป็นการทั่วไปที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยสะดวก โดยอาจประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนหรือระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ระหว่างดำเนินการพัฒนาเว็บไซต์เพื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันจะทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกยิ่งขึ้น

(๔) เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำตำราเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปอบรมหลักกฎหมายปกครองอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำองค์ความรู้ด้านกฎหมายปกครองมาปรับปรุงและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของประเทศไทยให้มีความก้าวหน้า

และทัตเทียมนานาชาติ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการจัดทำหนังสือ “หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙” และหนังสือ “หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙” ที่เป็นการอธิบายหลักการของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นรายมาตราโดยวิเคราะห์จากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อเผยแพร่แนวทางการตีความกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวในอันที่จะทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติได้ถูกต้องตามกฎหมายยิ่งขึ้น รวมทั้งได้มีการจัดทำโครงการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปเข้าร่วมประชุมและฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศ โดยส่งเจ้าหน้าที่ไปเข้าร่วมประชุมและอบรมหลักสูตรซึ่งจัดโดยสถาบันการปกครองชั้นสูงแห่งชาติฝรั่งเศส (École National d'Administration : ÉNA) จำนวน ๔ หลักสูตร ได้แก่ (๑) หลักสูตรการกำหนดนโยบายสาธารณะ (๒) หลักสูตรนวัตกรรมและการปรับปรุงระบบดิจิทัลของภาครัฐ (๓) หลักสูตรการนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานภาครัฐ และ (๔) หลักสูตรเส้นทางของบัพติศมาของสหภาพยุโรป : จากจุดกำหนดถึงการดำเนินการคดี เพื่อนำองค์ความรู้มาใช้ในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองต่อไป

๒. ผลการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำหรับการดำเนินการในส่วนของสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นั้น โดยที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกอบกับข้อ ๑๘ (๓) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรณีจึงขอรายงานผลการปฏิบัติงานของกองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ดำเนินการเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตลอดจนจัดเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นวิทยากรออกไปเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนได้ทราบถึงสิทธิของตนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง และสามารถใช้สิทธินั้นโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่ได้ โดยมีผลการดำเนินงานสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ ดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สืบเนื่องจากกรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้แก่เจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะมาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้ชำระเงิน อันก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำรายงานเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุญาตให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ อนุญาตให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ขึ้น เพื่อดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครอง พร้อมทั้งได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวตามที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ เพื่อนำผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ดำเนินการจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้วจึงได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ แล้วให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป^๔ โดยร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) หลักเกณฑ์ทั่วไปในการบังคับทางปกครอง

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดขอบเขตการบังคับทางปกครองโดยไม่ใช้บังคับกับหน่วยงาน ของรัฐด้วยกัน และไม่ใช้กับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้น กระทำที่ศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำแล้ว นอกจากนี้ กรณีที่ศาลได้รับฟ้องคดี ให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำไว้แล้ว เจ้าหน้าที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองไม่ได้ เว้นแต่จะได้มีการถอนฟ้องหรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น สำหรับการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองกรณีผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองถึงแก่ความตายและกรณีนิติบุคคลผู้อยู่ในบังคับ ของมาตรการบังคับทางปกครองสิ้นสภาพ โอนกิจการ หรือควบรวมกิจการ ได้กำหนดให้สามารถบังคับกับทรัพย์สิน ของบุคคลดังกล่าวได้

(๒) การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินสามารถดำเนินการ ได้ ๒ วิธี ดังนี้

^๔ อนึ่ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เห็นสมควรประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒ แล้ว

๑) การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ออกคำสั่ง โดยในส่วนนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าจะให้นำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับอย่างไร และได้เพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สิน รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนมาช่วยในการสืบหาทรัพย์สินได้ และกำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

๒) การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อแก้ไขปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความเชี่ยวชาญในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และเพื่อบังคับชำระหนี้แทนหน่วยงานของรัฐซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของต่างประเทศที่มีหน่วยงานกลางที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดระยะเวลาในการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน โดยกำหนดให้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ ปี นับแต่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด นอกจากนี้ มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิขอเข้าเฉลี่ยทรัพย์สินได้ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองสามารถใช้สิทธิโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อย่างถูกต้อง โดยในกรณีที่มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่คำสั่งทางปกครองยังไม่ถึงที่สุดและมีการโต้แย้งเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการโต้แย้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองถึงที่สุดแล้วซึ่งไม่มีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง หากมีการโต้แย้งเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไม่ว่าจะโดยเจ้าของทรัพย์สินหรือบุคคลภายนอก ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวและมีการจัดตั้งอยู่ทั่วราชอาณาจักรมีอำนาจพิจารณาคดี ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการใช้สิทธิทางศาล

(๓) การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังคงหลักการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยโดยมีการเปลี่ยนแปลงคำว่า “ค่าปรับทางปกครอง” เป็น “ค่าปรับบังคับการ” และปรับปรุงอัตราค่าปรับบังคับการเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยได้มีการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองลักษณะนี้ไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำการบังคับทางปกครองตามมาตรานี้ได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการนั้นด้วยตนเองหรือให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน โดยภาระในเรื่องของค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการนั้นจะตกอยู่กับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

๒) เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับบังคับการได้ แต่อัตราของค่าปรับบังคับการนั้นจะต้องไม่เกินวันละ ๕๐,๐๐๐ บาท โดยอัตราค่าปรับบังคับการที่เจ้าหน้าที่แต่ละระดับจะสามารถกำหนดได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

อนึ่ง ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินหรือคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการนั้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่ จะทำการบังคับทางปกครองได้จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดำเนินการตามคำสั่ง ทางปกครองขั้นต้นของตนเสียก่อน โดยจะต้องกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการพอสมควรด้วย ทั้งนี้ คำเตือนดังกล่าว จะต้องประกอบไปด้วยมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการ หรือจำนวนค่าปรับบังคับการ หากมาตรการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง โดยให้ชำระค่าปรับบังคับการ

๒.๒ ให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นกรณีที่เคยมีการให้คำปรึกษา หรือคำแนะนำในประเด็นเดียวกันหรือในประเด็นที่อยู่ในลักษณะเดียวกันมาก่อนแล้ว รวม ๒ เรื่อง ทั้งนี้ ตามข้อ ๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่าด้วยหลักเกณฑ์การให้คำปรึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑

๒.๓ จัดเจ้าหน้าที่ไว้ให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และประชาชน ที่ประสงค์ขอคำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์ รวมประมาณ ๖๐ ครั้ง

๒.๔ จัดวิทยากรเพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดวิทยากร เพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

ชื่อหน่วยงาน	สถานที่	ผู้เข้าร่วมรับฟังการบรรยาย จำนวน (คน)
กรมพัฒนาพลังงานทดแทน และอนุรักษ์พลังงาน	โรงแรมปรีณพาส	๑๓๐
กรมการปกครอง	โรงแรมบางกอก พาเลซ	๑๐๘

๒.๕ จัดทำโครงการสัมมนาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเพื่อรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการ จัดโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา ระหว่างวันที่ ๒๑ ถึงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ณ โรงแรมแคนทารี โคราช อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นการบรรยายทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการโดยแบ่งเป็นกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็น ประเด็นปัญหา และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง โปร่งใส และอำนวยความสะดวกให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำความรู้ที่ได้ไปเผยแพร่ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่อไป ตลอดจนรับทราบปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายดังกล่าว อันจะทำให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถนำข้อมูลที่ได้จาก

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ มีผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา เข้าร่วมการสัมมนา จำนวน ๒๐๔ คน



๒.๖ จัดทำโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งเพื่อรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติงาน ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อนำมาพัฒนาหลักกฎหมายปกครองต่อไป โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง รวม ๒ ครั้ง ดังนี้

(๑) โครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรม รอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมการสัมมนา จำนวน ๑๐๖ คน ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสรุปผลการสัมมนาโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ในภาคผนวก ก.





(๒) โครงการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรม รอยัล ซิตี กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมการสัมมนา จำนวน ๑๕๐ คน ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสรุปผลการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็นในภาคผนวก ข.



๒.๗ จัดทำโครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนที่สนใจ ดังนี้

(๑) โครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน ระหว่างวันที่ ๒๖ ถึงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๑ ณ บริเวณตลาดสดเทศบาลเมืองมหาสารคาม และ ณ บริเวณถนนคนเดิน จังหวัดมหาสารคาม



(๒) โครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน ระหว่างวันที่ ๒๔ ถึงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ณ บริเวณตลาดสดเทศบาลเมืองลำพูน และ ณ บริเวณถนนคนเดิน จังหวัดลำพูน



(๓) โครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน ระหว่างวันที่ ๔ ถึงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ณ บริเวณตลาดสดเทศบาลนครนครราชสีมา และ ณ บริเวณตลาดไนท์พลาซ่า จังหวัดนครราชสีมา



๒.๘ จัดทำหนังสือ “หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙” และหนังสือ “หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙” ซึ่งเป็นหนังสือที่อธิบายหลักการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นรายมาตรา โดยวิเคราะห์จากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเผยแพร่แนวทางการตีความกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวในอันที่จะทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติได้ถูกต้องตามกฎหมายยิ่งขึ้น



ส่วนที่สาม

การพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการ
ที่ก่อให้เกิดผลกระทบในพื้นที่ขนาดใหญ่
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี



ส่วนที่สาม

การพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบในพื้นที่ขนาดใหญ่ตามกฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี^๙ (Zum System des im VwVfG geregelten Planfeststellungsrechts)

๑. สภาพปัญหา

ในการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไปซึ่งหมายความถึงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หากคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลผลิตอันเกิดจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิหน้าที่หรือประโยชน์อันชอบธรรมในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลใด เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายย่อมต้องให้ออกาสบุคคลนั้นได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเป็นธรรมเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ว่า กรณีมีเหตุผลที่สมควรในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีหรือไม่ อันเป็นไปตาม “หลักการรับฟังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง” (*audi alteram partem*) ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นำหลักการเดียวกันนี้มาบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แต่โดยที่การพิจารณาทางปกครองในบางเรื่องมิได้มุ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์เพียงสองฝ่ายระหว่างเจ้าหน้าที่และคู่กรณีเท่านั้น ดังเช่นการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการขนาดใหญ่ที่นอกจากจะมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้เป็นเจ้าของโครงการ (Vorhabenträger) เนื่องจากสามารถดำเนินกิจการตามโครงการที่ได้รับอนุญาตหรืออนุมัติได้แล้วนั้น ยังส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่อาศัยอยู่ในบริเวณโดยรอบของพื้นที่โครงการดังกล่าวด้วย (Planbetroffene) ประกอบกับปัจจุบันประชาชนจำนวนมากได้ตระหนักถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน โดยแสดงออกผ่านทางการต่อสู้ปกป้องสิทธิเพื่อให้มีการระงับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่หรือเรียกร้องค่าเสียหายจากการละเมิดสิทธิข้างต้น จึงเห็นได้ว่า การพิจารณาทางปกครองในรูปแบบที่ใช้บังคับอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งจำกัดขอบเขตของคู่กรณีในฐานะผู้ทรงสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองไว้ในความหมายอย่างแคบ^{๑๐} ยังไม่มีมาตรการในการรับฟังความคิดเห็นบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียแต่มิได้ถูกเรียกเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อันส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีข้อมูลประกอบ

^๙ โดยนายณัฐพล สกุลเมฆา นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๐} มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

การพิจารณาตัดสินใจได้อย่างครบถ้วนและรอบด้าน ปัญหาจึงมีว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯสมควรได้รับการปรับปรุงโดยกำหนดให้มีกลไกพิเศษเพื่อรองรับการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการขนาดใหญ่แยกต่างหากจากบทบัญญัติว่าด้วยคำสั่งทางปกครองในหมวด ๒ หรือไม่ อย่างไร^{๑๑}

๒. การพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบในพื้นที่ขนาดใหญ่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เล็งเห็นถึงปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องมีวิธีพิจารณาในรูปแบบพิเศษที่ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการสามารถรับฟังและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาซึ่งน้ำหนักเพื่อตัดสินใจในทางหนึ่งทางใดได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายที่ขัดแย้งกัน จึงได้บัญญัติเรื่อง “กระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการ” (Planfeststellungsverfahren) ไว้ในหมวด ๕ ส่วนที่ ๒ มาตรา ๗๒ ถึงมาตรา ๗๘^{๑๒} โดยมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เป็นกฎหมายกลาง เพื่อที่จะได้มีข้อกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวซ้ำซ้อนไว้ในกฎหมายเฉพาะ อันเป็นการลดขั้นตอนในทางนิติบัญญัติ อีกทั้งทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของบทบัญญัติในแต่ละมาตราเพื่อประโยชน์ในการยกร่างกฎหมายของไทยได้ดังนี้

^{๑๑}ในส่วนของการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่โดยองค์กรตุลาการนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเพื่อวางแนวปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโครงการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยยอมรับสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการอนุญาตหรืออนุมัติโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แม้ว่าจะไม่ถึงขนาดถูกโต้แย้งสิทธิในลักษณะเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแพ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒) ซึ่งต่อมาได้มีการออก “คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” โดยผ่อนปรนการตีความหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจพิจารณาความครบถ้วนสมบูรณ์ของคำฟ้องที่ไม่จำเป็นต้องระบุการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยละเอียด หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว หรือในการพิจารณาสิทธิฟ้องคดีควรพิจารณา “ความเดือดร้อนเสียหาย” ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนประกอบด้วย รวมทั้งขยายสิทธิในการฟ้องคดีไปถึงนิติบุคคลและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หากการกระทำที่เป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องนั้นอยู่ภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ดังกล่าว

^{๑๒}กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsverfahrensgesetz) แบ่งออกเป็น ๘ หมวด ได้แก่

หมวด ๑ ขอบเขตการบังคับใช้ เขตอำนาจของหน่วยงานปกครองในทางพื้นที่ การพิจารณาทางปกครองโดยใช้ระบบสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองยอมรับข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ให้มีค่าเทียบเท่าเอกสารลายลักษณ์อักษร) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการช่วยปฏิบัติราชการและความร่วมมือในการปฏิบัติราชการระหว่างประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป

หมวด ๒ บทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง ประกอบด้วย หลักการพื้นฐานของการพิจารณาทางปกครอง (เช่น หลักความเป็นกลาง การพิจารณาโดยใช้ระบบสัดส่วน การรับฟังคู่กรณี การให้เหตุผล การเผยแพร่ข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต การตรวจดูเอกสารในความครอบครองของทางราชการ การรักษาความลับของทางราชการ) กำหนดนัดหมาย ระยะเวลาและการขอขยายระยะเวลา และการรับรองความถูกต้องของสำเนาเอกสาร

หมวด ๓ คำสั่งทางปกครอง ประกอบด้วย การออกคำสั่งทางปกครอง ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง การระงับการใช้อำนาจการใช้สิทธิเรียกร้องในทางทรัพย์สินโดยผลของการออกคำสั่งทางปกครอง

หมวด ๔ สัญญาทางปกครอง เงื่อนไขของการกระทำทางปกครองในรูปแบบสัญญาทางปกครอง สัญญาฉบับข้อพิพาท สัญญาแลกเปลี่ยน โฆษณกรรม การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาและการบอกเลิกสัญญา ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบังคับตามสัญญาโดยทันที

(มีต่อหน้าถัดไป)

๒.๑ ขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (มาตรา ๗๒) กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งการพิจารณาทางปกครองออกเป็น ๒ รูปแบบ^{๓๓} กล่าวคือ (๑) การพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไปที่ใช้บังคับกับกรณีที่ไม่มีความหมายอื่นใดกำหนดขั้นตอนปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ ซึ่งการพิจารณาจะใช้วิธีการที่เรียบง่ายและรวดเร็ว^{๓๔} ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การให้คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ การให้สิทธิคู่กรณีตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้อง หรือการกำหนดคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีความเป็นกลางปราศจากการมีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะทำการพิจารณา เป็นต้น และ (๒) การพิจารณาทางปกครองในรูปแบบพิเศษ (Besondere Verfahrensarten) ซึ่งกำหนดรายละเอียดในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองแบบทางการ (Förmliche Verwaltungsverfahren) การพิจารณาทางปกครองโดยใช้ระบบอนุญาตผ่านศูนย์บริการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๒)

หมวด ๕ กระบวนการพิจารณาทางปกครองรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย การพิจารณาทางปกครองแบบทางการ การพิจารณาทางปกครองผ่านศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (one stop service) การพิจารณาโครงการ (มาตรา ๗๒ ถึงมาตรา ๗๘)

หมวด ๖ การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการคืนค่าธรรมเนียมในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์

หมวด ๗ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สมทบ (เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน) และคณะกรรมการ

หมวด ๘ บทส่งท้าย

^{๓๓} หลักการสำคัญในการพิจารณาทางปกครองตามที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประการหนึ่ง คือ การพิจารณาทางปกครองโดยไม่ยึดติดกับรูปแบบหรือแบบพิธี โดยต้องใช้วิธีการที่เรียบง่าย รวดเร็วและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ตัวการในการพิจารณาทางปกครองในกรณีทั่วไปจึงได้แก่ เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย และคู่กรณีซึ่งเป็นบุคคลที่สิทธิของตนอาจถูกระงับหรือเพิกถอนจากผลของคำสั่งทางปกครองแต่ในนิติสัมพันธ์ทางปกครองหลายฝ่าย (multipolares Verwaltungsrechtsverhältnis) ที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การพิจารณาทางปกครองโดยที่กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงมาตรฐานขั้นต่ำที่เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการก่อนออกคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนปฏิบัติไว้ดังเช่นใน “บทบัญญัติภาคทั่วไป” ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” (Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren) จึงอาจไม่เหมาะสม การปรับเปลี่ยนรูปแบบการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไป (Modifikationen des Grundmodells) โดยกำหนดวิธีพิจารณาในรูปแบบพิเศษ (Besondere Verfahrensarten) จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง กรณีจึงเป็นที่มาของการกำหนดโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนแรกบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไปและส่วนที่สองบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาทางปกครองในรูปแบบพิเศษ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นำเฉพาะส่วนแรกของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาบัญญัติไว้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันในระบบกฎหมายไทยได้มีการตรากฎหมายเฉพาะหลายฉบับเพื่อปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมซึ่งมีเนื้อหาในลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๗๒ ถึงมาตรา ๗๘ ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการยื่นขอประทานบัตร อันได้แก่การยื่นคำขอ การรังวัดกำหนดเขตพื้นที่ประทานบัตร การปิดประกาศคำขอประทานบัตร การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงการประชุมมติ ทั้งนี้ หากในอนาคตจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมากำหนดไว้ในกฎหมายกลางเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงด้วยการชำระกฎหมายให้เป็นระบบ ย่อมจะส่งผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

^{๓๔} มาตรา ๑๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี บัญญัติหลักการทั่วไปของการพิจารณาทางปกครองให้ใช้วิธีการที่เรียบง่ายและรวดเร็วเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินการโดยไม่ยึดติดกับรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens) ซึ่งกรณีการพิจารณาอนุมัติโครงการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ ถึงมาตรา ๗๘ นั้น ถือเป็นข้อยกเว้นประการหนึ่งของหลักการพิจารณาทางปกครองไม่ยึดติดกับรูปแบบหรือแบบพิธี

เบ็ดเสร็จ (one stop service) เพื่อเร่งรัดและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ (Verfahren über eine einheitliche Stelle) และกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการ (Planfeststellungsverfahren) ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๗๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเริ่มต้นของกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการ ให้ชัดเจนว่า การดำเนินการตามโครงการใดบ้างที่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมถึงกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการ ตามที่ปรากฏในบทบัญญัติในส่วนนี้ กับบทบัญญัติอื่นในภาคทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เมื่อพิจารณามาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง^{๙๕} แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ได้กำหนดขอบเขตการใช้บังคับ (Anwendungsbereich) บทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติโครงการไว้ จะเห็นได้ว่า ความในมาตราดังกล่าวมิได้บัญญัติให้นำเรื่องกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการมาใช้บังคับกับโครงการขนาดใหญ่ในทุกกรณี อีกทั้งกฎหมายก็ได้บัญญัตินิยามศัพท์ของโครงการ ที่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติในส่วนนี้ไว้ แต่กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ที่จะใช้ดุลพินิจ พิจารณาตามสภาพของโครงการในแต่ละกรณีว่า สมควรที่จะนำหลักเกณฑ์กลางในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองมาใช้บังคับหรือกำหนดกระบวนการพิจารณาไว้ในกฎหมายเฉพาะแยกไว้ต่างหาก การนำบทบัญญัติ ในมาตรา ๗๓ ถึงมาตรา ๗๘ มาใช้บังคับกับโครงการใดจึงกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายเฉพาะ (Fachplanungsgesetz) บัญญัติให้นำมาใช้กับโครงการนั้นโดยชัดแจ้งเท่านั้น (gesetzliche Anordnung)^{๙๖} ซึ่งโครงการส่วนใหญ่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาโครงการ (planfeststellungsbedürftige Vorhaben) จะมีลักษณะเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ในวงกว้าง (raumbezogene Vorhaben) เช่น การก่อสร้างทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (Bundesfernstraßengesetz) การก่อสร้างทางรถไฟตามกฎหมายว่าด้วยการรถไฟ (Allgemeines Eisenbahngesetz) การก่อสร้างสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางอากาศ (Luftverkehrsgesetz) การก่อสร้างเขื่อน

^{๙๕} มาตรา ๗๒ แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีบัญญัติว่า “ในกรณีที่กฎหมายใด กำหนดให้ต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาโครงการให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๗๓ ถึงมาตรา ๗๘ และบทบัญญัติอื่นในกฎหมายนี้ มาใช้บังคับด้วย เว้นแต่จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ทั้งนี้ มิให้นำมาตรา ๕๑ (การขอให้พิจารณาใหม่) และมาตรา ๗๑a ถึงมาตรา ๗๑e (การพิจารณาทางปกครองผ่านศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ) มาใช้บังคับ ส่วนมาตรา ๒๙ (สิทธิของคู่กรณีในการตรวจดู เอกสารที่จำเป็นแก่การต่อสู้ปกป้องสิทธิ)ให้นำมาใช้โดยถือว่าเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ว่าจะให้คู่กรณีตรวจดูเอกสารหรือไม่ก็ได้”

^{๙๖} สาเหตุหลักอีกประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้การนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติโครงการตามที่ปรากฏในกฎหมาย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาใช้กับโครงการใด จะต้องมียกกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้โดยชัดแจ้งนั้น ก็เนื่องมาจากบทบัญญัติในส่วนนี้นอกจากจะมีสาระสำคัญเป็นการรองรับสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา โครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการที่ละเลย ไม่ใช้สิทธิคัดค้านโครงการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยไม่อาจยกข้อคัดค้านนั้นขึ้นโต้แย้งอีกได้ในภายหลัง การจำกัดสิทธิดังกล่าว จึงต้องกระทำโดยกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง (Förmliches Gesetz) จะอาศัยเพียงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์กลางในลักษณะที่เป็นการวางแนวทางปฏิบัติราชการไม่ได้ (Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar § 72 Rn. 2) ในแง่นี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในส่วนวิธีพิจารณารูปแบบพิเศษจึงมีลักษณะเป็น “แบบกฎหมาย” (Model Law) ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ เพื่อที่กฎหมายเฉพาะจะสามารถ เลื่อนนำมาปรับใช้ได้โดยไม่ต้องบัญญัติความในเรื่องเดียวกันนี้ซ้ำอีก ดังเช่นมาตรา ๗๑a ซึ่งเป็นบทบัญญัติเริ่มต้นของวิธีพิจารณารูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การพิจารณาทางปกครองโดยใช้ระบบอนุญาตผ่านศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนด ขอบเขตการบังคับใช้ โดยมีเนื้อหาในทำนองเดียวกันว่า “ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดให้การพิจารณาทางปกครองต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้น ผ่านหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น (eine einheitliche Stelle)ให้นำบทบัญญัติในส่วนนี้มาใช้บังคับด้วย”

ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน (Wasserhaushaltsgesetz) หรือการวางสายส่งไฟฟ้าแรงสูงตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน (Energiewirtschaftsgesetz)^{๑๗}

แม้มาตรา ๗๒ จะบัญญัติให้นำมาตรา ๗๓ ถึงมาตรา ๗๘ มาใช้บังคับกับโครงการตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ทุกโครงการ โดยมีได้แยกพิจารณาว่าโครงการนั้นดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ (gemeinnützige Planfeststellung) หรือดำเนินการโดยเอกชนเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจของบุคคลผู้เป็นเจ้าของโครงการ (privatnützige Planfeststellung) ก็ตาม แต่จากเอกสารประกอบการพิจารณาในชั้นยกร่างกฎหมายปรากฏว่าเดิมกระบวนการพิจารณาโครงการดังกล่าวได้รับการพัฒนาขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ใช้บังคับกับการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนซึ่งต้องมีการเวนคืนหรือจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการสร้างภาระพิเศษ (Sonderopfer) ให้แก่ประชาชนที่อยู่ในบริเวณพื้นที่โดยรอบเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทำให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจที่ถูกต้อง อันจะนำไปสู่ข้อยุติซึ่งได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เริ่มนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับโครงการของเอกชนเป็นครั้งแรกในคำพิพากษา BVerwGE 55, 220 ซึ่งเป็นกรณีการพิจารณาอนุญาตให้บริษัทเอกชนอุดหนุนในแม่น้ำอันถือเป็นการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของแม่น้ำลำคลองหรือชายฝั่ง ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน (Wasserhaushaltsgesetz) กำหนดให้ต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาโครงการนับแต่นั้นเป็นต้นมา **บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาโครงการจึงใช้บังคับกับทั้งโครงการของรัฐและโครงการของเอกชน** ทั้งนี้ ความแตกต่างของโครงการทั้งสองประเภทในการการบังคับใช้กฎหมายคงมีเฉพาะในประเด็นการชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสีย (planerische Abwägung) เพื่อพิจารณามีคำสั่งอนุมัติโครงการ (Planfeststellungsbeschluss) โดยการพิจารณาโครงการของรัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ แต่ต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนในพื้นที่จนเกินสมควรตามหลักความได้สัดส่วนของการใช้อำนาจอรัฐในขณะที่โครงการของเอกชนจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของเอกชนแต่ละฝ่ายที่ขัดแย้งกัน^{๑๘}

สำหรับปัญหาว่าบทบัญญัติอื่นใดในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่สามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการได้บ้างนั้น มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง^{๑๙} บัญญัติให้ “นำบทบัญญัติอื่นในกฎหมายนี้มาใช้บังคับด้วย” กรณีจึงต้องนำหลักการทั่วไปในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งได้แก่ หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ (Besorgnis der Befangenheit) การนับระยะเวลา (Fristen) การขอขยายระยะเวลา (Wiedereinsetzung in den vorigen Stand) บทบัญญัติเกี่ยวกับการเยียวยาข้อบกพร่องในส่วนขั้นตอนหรือวิธีพิจารณาที่ดำเนินมาโดยไม่สมบูรณ์ (Heilung von Form- und Verfahrensfehler) มาใช้กับกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรา ๗๒ ได้บัญญัติยกเว้นมิให้นำเรื่องการขอให้พิจารณาใหม่มาใช้บังคับ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำขอให้มีการทบทวนผลการพิจารณาอนุมัติโครงการในภายหลัง โดยอ้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เพื่อที่จะขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติโครงการ ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่การดำเนินการที่ล่วงพ้นมาแล้ว อีกทั้ง

^{๑๗} Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar § 72 Rn. 3

^{๑๘} สำหรับความแตกต่างของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติโครงการที่เอกชนเป็นเจ้าของกับโครงการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการดูเพิ่มเติมได้ที่ Wahl DVBl 2012, 1082, 1083 f.

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น

การพิจารณาอนุมัติโครงการมีผลเป็นการกำหนดนิติสัมพันธ์ผูกพันในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงการระหว่างบุคคล ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย แม้จะมีผู้ยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่เพียงรายเดียว แต่เจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาใหม่ ตั้งแต่การปิดประกาศให้ทราบรายละเอียดของโครงการ การรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนการสรุปผลการพิจารณา ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประโยชน์ที่ผู้ยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่จะได้รับที่มีน้อยกว่ากับปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ กฎหมายจึงกำหนดให้การใช้สิทธิขอให้พิจารณาใหม่ภายหลังจากที่ได้มีการอนุมัติโครงการไปแล้วไม่อาจกระทำได้อีก นอกจากนี้ โดยที่การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ย่อมมีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก การให้สิทธิผู้ได้รับผลกระทบทุกรายในการขอตรวจดูเอกสารในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ โดยสภาพแล้วย่อมเป็นการสร้างภาระให้แก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในรับฟังความคิดเห็นเกินสมควร กฎหมายจึงได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะให้ผู้มีส่วนเสียตรวจดูเอกสารได้ตามที่เห็นว่าจำเป็นและด้วยวิธีการที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในบางกรณีอาจถูกจำกัดโดยสภาพของเรื่อง จนเปลี่ยนแปลงเป็นหน้าที่ผูกพันให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการอนุญาตให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการเข้าตรวจดูเอกสารตามที่มีคำขอได้ (Ermessensreduzierung auf Null) หากเอกสารในกระบวนการพิจารณาดังกล่าว (Verfahrensakt) มีข้อมูลสำคัญและจำเป็นในการใช้สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านโครงการ

๒.๒ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น (มาตรา ๗๓)

บทบัญญัติมาตรา ๗๓ ได้กำหนดขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการตามโครงการที่ได้มีการยื่นคำขอไว้โดยมีความมุ่งหมายที่สำคัญสองประการ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีส่วนได้เสียผ่านทางกระบวนการพิจารณาที่ให้หลักประกันความเป็นธรรม (Grundrechtsschutz durch Verfahren) และประการที่สอง เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองได้มีข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการซึ่งจะทำให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และส่งผลดีต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการโดยรวม (effiziente und effektive Aufgabenerfüllung) โดยคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” (Betroffene) ที่ต้องมีการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการตามนัยความหมายนี้ นอกจากบุคคลทั่วไปไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลแล้ว ยังหมายความรวมถึงหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับกิจการที่ยื่นขอรับอนุมัติโครงการโดยตรงด้วย^{๒๐} เนื่องจาก

^{๒๐} รูปแบบการพิจารณาทางปกครองโดยการรวมศูนย์อำนาจในการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการ (Konzentrationsentscheidung) โดยกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบและกำกับดูแลการประกอบกิจการควบคุมทั้งระบบ ในปัจจุบันได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๔๘ ในกรณีที่การปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว และหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้น ๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย”

ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐๘/๒๕๕๖) สรุปได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้เป็นการเฉพาะทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานทั้งระบบ โดยนอกจากจะมีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ยังให้การอนุญาตตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของ กกพ. ด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้ว กกพ. จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานทั้งระบบได้อย่างครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยก่อนที่ กกพ. จะอนุญาต หน่วยงานตามกฎหมายต่าง ๆ จะต้องตรวจสอบและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย แต่ทั้งนี้ การใช้อำนาจของ กกพ. ดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่ออำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นต่อไป

คำสั่งอนุมัติโครงการซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพิจารณานั้น จะมีผลเป็นการเข้าแทนที่การอนุญาตหรืออนุมัติที่ต้องกระทำตามกฎหมายแต่ละฉบับ (Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses) อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลที่เป็นเจ้าของโครงการ โดยไม่จำเป็นต้องยื่นขอรับใบอนุญาตสำหรับกิจการควบคุมทุกประเภทตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ โดยที่ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมนีได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Verbandsklage von Umweltschutzverbänden) สมาคมดังกล่าวจึงจัดอยู่ในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิเข้าร่วมในการกระบวนการพิจารณารับฟังความคิดเห็นและได้แย้งคัดค้านโครงการด้วยเช่นกัน^{๒๑}

สำหรับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ประกอบด้วย (๑) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการ (Planfeststellungsbehörde) ซึ่งกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีอำนาจออกคำสั่งอนุญาตหรืออนุมัติโครงการ และ (๒) เจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความคิดเห็น (Anhörungsbehörde) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายหน้าที่ให้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและรวบรวมข้อมูลเพื่อเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการ การพิจารณาอนุมัติโครงการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมนีจึงใช้ระบบการพิจารณาทางปกครองสองขั้นตอน ซึ่งแม้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์ที่แยกเจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความคิดเห็นและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาโครงการออกจากกันตามมาตรา ๗๓ วรรคเก้า^{๒๒} แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายห้ามเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาโครงการในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือดำเนินการรับฟังความคิดเห็นด้วยตนเอง การที่บุคคลเดียวกันมีส่วนร่วมทั้งในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นและการพิจารณาอนุมัติโครงการจึงสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อหลักความเป็นกลางแต่อย่างใด ทั้งนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอาจสรุปขั้นตอนตามที่มาตรา ๗๓ ดังกล่าวบัญญัติไว้ได้ดังนี้

(๑) การเสนอโครงการ (Planeinreichung) (มาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง) กระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการเริ่มต้นด้วยการที่ผู้เป็นเจ้าของโครงการเสนอ “โครงการ” (Plan) ที่ประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้มีการพิจารณาอนุมัติ (มาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง) โดยต้องเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความคิดเห็น ซึ่งโครงการดังกล่าวจะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นมาของการดำเนินโครงการ การกำหนดเขตพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานพร้อมทั้งแผนที่แนบท้าย นอกจากนี้ แผนงานที่เสนอน้อยจะต้องมีคำอธิบายประกอบในลักษณะที่เพียงพอที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าใจได้ว่าสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือไม่ อย่างไร

^{๒๑} เหตุที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สืบเนื่องจากการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี (Klagebefugnis) ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (VwGO) จะต้องเป็นผู้ที่กล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิของตนเองอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครอง (behauptete eigene Rechtsverletzung) ซึ่งเงื่อนไขการฟ้องคดีดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดสอดเข้าใช้สิทธิแทนที่บุคคลอื่นทั้งที่มีใช่เป็นผู้เสียหายโดยตรง (acti popularis) ในอดีตสมาคมในลักษณะดังกล่าวจึงไม่อาจเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ แม้จะได้ใช้วิธีการซื้อที่ดินในบริเวณอันเป็นที่ตั้งโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาคมอยู่ในข่ายเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีคัดค้านโครงการดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีคำพิพากษา (BverwGE 112, 135) ว่า “การซื้อสิทธิฟ้องคดี” เช่นนี้ เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เสียหายทางนิตินัย จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

^{๒๒} มาตรา ๗๓ วรรคเก้า บัญญัติว่า “เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความคิดเห็นรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กฎหมายมุ่งประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความคิดเห็นและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาโครงการแยกออกจากกัน

(๒) การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่น ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับโครงการนั้น (Stellungsnahme der betroffenen Behörde) (มาตรา ๗๓ วรรคสอง) เมื่อได้รับแผนงานตามโครงการที่ได้มีการเสนอไว้โดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความคิดเห็นจะต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับกิจการที่ขออนุมัติพิจารณาเสนอความเห็น (Stellungsnahme) ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่เกินสามเดือน ความเห็นของหน่วยงานที่เสนอมาภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความคิดเห็นจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่ความเห็นอันเป็นสาระสำคัญต่อการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินโครงการจะต้องรับไว้พิจารณาเสมอ หากมีคำสั่งไม่รับความเห็นของหน่วยงานที่เสนอแล้วเข้าไว้พิจารณา หน่วยงานดังกล่าวย่อมเสียสิทธิในการเสนอข้อคิดเห็นโครงการในขั้นตอนต่อไป

(๓) การจัดแสดงรายละเอียดของโครงการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ (Planauslegung) (มาตรา ๗๓ วรรคสาม) ในช่วงเวลาเดียวกันกับการส่งแผนงานตามโครงการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็น เจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความคิดเห็นต้องจัดให้มีการแสดงรายละเอียดของโครงการไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของโครงการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งคาดหมายได้ว่าอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเป็นระยะเวลาหนึ่งเดือน เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีโอกาสรับทราบข้อมูลที่ถูกต้องและตรวจสอบในเบื้องต้นว่าตนเองอยู่ในข่ายเป็นผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ หากได้รับผลกระทบและไม่เห็นด้วย ก็จะสามารถใช้สิทธิคัดค้านโครงการดังกล่าว (Einwendungen) ในขั้นตอนต่อไปได้ (มาตรา ๗๓ วรรคสี่) ในการจัดให้มีการแสดงรายละเอียดของโครงการต้องมีการแจ้งสิทธิในการยื่นคัดค้านโครงการไว้ในประกาศแสดงรายละเอียดของโครงการด้วย ซึ่งการคัดค้านจะต้องกระทำภายในสองสัปดาห์หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาในการแสดงโครงการ รวมถึงให้ระบุผลทางกฎหมายของการละเลยไม่ใช้สิทธิคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดที่จะทำให้เสียสิทธิในการยกข้อโต้แย้งดังกล่าวขึ้นต่อสู้ในกระบวนการพิจารณาทั้งในชั้นของเจ้าหน้าที่และในชั้นการพิจารณาของศาลปกครอง (materielle Präklusion) (มาตรา ๗๓ วรรคห้า) สำหรับสมาคมที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้มีสิทธิในการเสนอข้อคิดเห็นต่อโครงการเช่นเดียวกันกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่

(๔) การชี้แจงและรับฟังความคิดเห็น (Erörterungstermin) ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิคัดค้าน (Einwendungen) ของผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการและระยะเวลาการเสนอข้อคิดเห็น (Stellungsnahme) ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับกิจการที่ยื่นขออนุมัติโครงการและสมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ให้มีการประกาศเชิญเจ้าของโครงการ ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ใช้สิทธิคัดค้านโดยถูกต้อง ตลอดจนหน่วยงานทางปกครองและสมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ได้เสนอข้อคิดเห็นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มาประชุมร่วมกันเพื่อรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงข้อคัดค้าน (มาตรา ๗๓ วรรคหก) ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบับความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการด้วยการหาข้อยุติร่วมกัน (Konfliktbewältigung durch Einigung) และเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์แต่ละฝ่ายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานหักล้างซึ่งกันและกัน หากผลการประชุมได้ข้อยุติโดยให้เจ้าของโครงการแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดของโครงการตามที่ได้มีการคัดค้าน ซึ่งโครงการที่แก้ไขปรับปรุงใหม่อาจกระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดใน (๒) (๓) และ (๔) ต่อไปอีกครั้ง (มาตรา ๗๓ วรรคแปด)

(๕) การรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น (Abschluss des Anhörungsverfahrens)

(มาตรา ๗๓ วรรคเก้า) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความคิดเห็นและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการมิใช่บุคคลเดียวกัน เมื่อการรับฟังความคิดเห็นดำเนินการเสร็จสิ้น เจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความคิดเห็นจะต้องรายงานสรุปผลการดำเนินการ พร้อมด้วยความเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้เสีย ตลอดจนข้อคัดค้านที่เสนอมาโดยถูกต้องแต่ไม่อาจหาข้อยุติในขั้นการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ได้ (nicht erledigte Einwendungen) ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการเพื่อมีคำวินิจฉัยต่อไป

๒.๓ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับโครงการ (Planfeststellungsbeschluss) และผลการพิจารณาอนุมัติโครงการ (Rechtswirkung der Planfeststellung) (มาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๕) คำวินิจฉัยเกี่ยวกับโครงการไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติให้ดำเนินโครงการหรือปฏิเสธสิทธิในการดำเนินโครงการ ถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายหนึ่ง และผู้เป็นเจ้าของโครงการ ตลอดจนกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากโครงการอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งโดยสภาพแล้วไม่อาจจะระบุจำนวนผู้ได้รับผลกระทบที่แน่ชัดได้ แต่เมื่อคำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงการเท่านั้น จึงเข้าลักษณะตามกฎหมายของ “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” (Allgemeinverfügung) ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยคำสั่งอนุมัติโครงการจะมีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิให้แก่เจ้าของโครงการในอนาคตที่จะดำเนินกิจการตามความประสงค์ได้ทันที (Genehmigungswirkung) โดยไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามกฎหมายใด ๆ อีก เนื่องจากการอนุญาตหรือการอนุมัติตามกฎหมายอื่นได้ถูกแทนที่โดยผลการวินิจฉัยโครงการซึ่งรับฟังจนได้ข้อยุติแล้วว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น (มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการตามโครงการจึงมีภาระหน้าที่ต้องจำยอมให้มีการดำเนินการโครงการดังกล่าว (Duldungspflicht) โดยจะใช้สิทธิเรียกร้องให้ละเว้นหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการอีกไม่ได้ คงมีเพียงแต่สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่กำหนดมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้เจ้าของโครงการปฏิบัติ (Anspruch auf Schutzauflagen) เช่น กรณีโครงการก่อสร้างสนามบิน เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขในการอนุมัติโครงการโดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบติดตั้งกระฉากกันเสียงและแรงสั่นสะเทือนให้แก่เจ้าของที่ดินบริเวณโดยรอบ และในกรณีที่มาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุผลหรือไม่อาจกระทำได้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจากเจ้าของโครงการ (Entschädigung in Geld) (มาตรา ๗๔ วรรคสอง)

๒.๔ การโต้แย้งคำสั่งอนุมัติโครงการ (Gerichtlicher Rechtsschutz) การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งอนุมัติโครงการทั้งหมดหรือบางส่วนกระทำได้โดยการยื่นคำฟ้องตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง กรณีที่หนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Drittanfechtungsklage gem. § 42 I Alt. 1 VwGO) โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการซึ่งประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ส่วนข้อต่อสู้ที่ผู้ฟ้องคดีอาจนำมาใช้ในการโต้แย้งคำสั่งอนุมัติโครงการนั้น อาจแบ่งได้เป็นส่วน ๒ ส่วน กล่าวคือ (๑) การโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการว่าดำเนินการมาโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (Verfahrensund Formfehler) ซึ่งแม้จะพิสูจน์ได้ว่ามีข้อบกพร่องตามที่กล่าวอ้างจริง แต่ถ้าข้อบกพร่องในทางกระบวนการดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของผลการวินิจฉัยหรือเป็นกรณีที่อาจเยียวยาแก้ไขข้อบกพร่องนั้นได้และได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องให้สมบูรณ์แล้ว ย่อมไม่มีเหตุที่ศาลปกครองจะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งอนุมัติโครงการ (๒) การโต้แย้งเนื้อหาของการพิจารณาอนุมัติโครงการ (materielle Abwägungsfehler) โดยที่การพิจารณาอนุมัติโครงการเป็นผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจากกระบวนการใช้ดุลพินิจพิจารณา

ซึ่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียระหว่างสิทธิในการดำเนินโครงการของเจ้าของโครงการและประโยชน์อันชอบธรรมที่กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงอาจโต้แย้งได้ว่าในการพิจารณาอนุมัติโครงการ เจ้าหน้าที่ละเลยหรือไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์อันชอบธรรมของผู้ฟ้องคดีอย่างเพียงพอ อันเป็นการละเมิดสิทธิในการได้รับการพิจารณาประโยชน์ของตนเองโดยเที่ยงธรรม (Recht auf eine gerechte Abwägung der Belange des Klägers) อย่างไรก็ตาม ประเด็นข้อโต้แย้งที่ผู้ฟ้องคดีจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในชั้นศาลจะต้องเป็นข้อโต้แย้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยกล่าวมาแล้วโดยชอบในชั้นการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่แต่ไม่อาจหาข้อยุติได้ (nicht erledigte Einwendungen) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการตรวจสอบความถูกต้องของข้อโต้แย้งนั้นอีกครั้งโดยศาล ด้วยเหตุนี้ หากผู้ฟ้องคดีหยิบยกประเด็นอื่นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายข้อหาหรือคดีนั้นออกจากสารบบความแล้วแต่กรณี เพราะถือว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามกฎหมาย^{๒๓}

๓. บทสรุป

การที่หน่วยงานทางปกครองจะพิจารณาอนุมัติให้มีการดำเนินการโครงการใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่อาศัยอยู่ในบริเวณโดยรอบพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของโครงการนั้น จำเป็นต้องมีกลไกพิเศษที่กำหนดขั้นตอนปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีข้อมูลที่ต้องครบถ้วนประกอบการใช้ดุลพินิจพิจารณา ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ในลักษณะที่เป็นกฎหมายกลาง เพื่อที่จะได้มีต้องกำหนดรายละเอียดในเรื่องเดียวกันนี้ซ้ำซ้อนในกฎหมายเฉพาะอีก อันเป็นการลดขั้นตอนในทางนิติบัญญัติ อีกทั้งยังทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการแสดงข้อคิดเห็นต่อโครงการที่ยื่นขอรับการพิจารณาอนุมัติบนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ขัดแย้งเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการระงับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่สัมฤทธิ์ผล ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติโครงการต่อไปได้ โดยมีข้อจำกัดว่าประเด็นข้อโต้แย้งที่ผู้ฟ้องคดีจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในชั้นศาลจะต้องเป็นข้อโต้แย้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยกล่าวมาแล้วโดยชอบในชั้นการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อถ่วงดุลข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรวมทั้งเป็นมาตรการเชิงป้องกันมิให้กิจการตามโครงการที่ได้รับอนุมัติไปแล้วต้องหยุดชะงักลงเพราะเหตุที่มีการหยิบยกประเด็นปัญหาใหม่ขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีด้วย และเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ เจ้าหน้าที่อาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้เจ้าของโครงการปฏิบัติได้ และในกรณีที่มาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุผลหรือไม่อาจกระทำได้ กฎหมายกำหนดให้เจ้าของโครงการมีหน้าที่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบด้วย

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ยกร่างขึ้นโดยมีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นต้นแบบ แต่ปัจจุบันยังคงมีเพียงบทบัญญัติในภาคทั่วไปว่าด้วยหลักการพื้นฐานของการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น โดยขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองในรูปแบบพิเศษ จึงสมควรที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยอาจนำเรื่องกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการมาบรรจุไว้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการ เจ้าของโครงการที่ยื่นขอรับการอนุมัติ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการตามโครงการดังกล่าวต่อไป

^{๒๓} เช่น คำพิพากษาศาลปกครองกรุงเบอร์ลิน VG Berlin NVwZ-RR 1994, 150, 151

ส่วนที่สี่

ภาคผนวก



ภาคผนวก ก.

สรุปผลการสัมมนาโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” ในวันอังคาร ที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรม รอยัลปรีนเซส คลาบลอว์

«—————◇◇◇◇—————»

ในการสัมมนาโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ในอันที่จะพัฒนาระบบการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพต่อไป ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนาเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง โดยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นได้ ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่กรมศุลกากร ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

(๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และในระหว่างนั้นหน่วยงานได้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว โดยการออกคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินภายในกำหนดระยะเวลา ต่อมาเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีแล้ว ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งบางส่วนโดยลดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน หรือเพิกถอนทั้งหมด กรณีนี้หน่วยงานสามารถส่งเรื่องให้กรมบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีให้ต่อไปได้หรือไม่ และระยะเวลาบังคับคดีจะเริ่มนับอย่างไร

(๒) ควรกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการสืบหาทรัพย์สิน

๒. เจ้าหน้าที่กรมสรรพากร ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

(๑) ปัญหาหลักของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองคือการสืบหาทรัพย์สิน การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดแต่เพียงให้ “เจ้าหน้าที่มีหน้าที่” ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจที่จะไปบังคับหน่วยงานใดได้ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้วิธีการมีหนังสือขอความร่วมมือ ซึ่งโดยส่วนใหญ่หน่วยงานจะปฏิเสธไม่ให้ข้อมูล กรณีจึงเห็นควรกำหนดให้เป็น “อำนาจ” ของเจ้าหน้าที่และกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยแนวทางเช่นเดียวกับประมวลรัษฎากร

(๒) ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับที่ยังลักลั่นกัน เนื่องจากกรณีหน่วยงานดำเนินการบังคับเองร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดระยะเวลาสิบปี นับแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ส่วนกรณีหน่วยงาน

ส่งคำสั่งให้กรมบังคับคดีดำเนินการ ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินถึงที่สุด หากปรากฏว่าหน่วยงานบังคับเองแล้วไม่ได้ผล เมื่อใกล้จะครบกำหนดแล้วนำมาให้กรมบังคับคดีบังคับให้ ระยะเวลาสิบปีก็จะเริ่มนับใหม่ อาจมีปัญหาทำให้สิทธิของบุคคลที่จะถูกระทบนั้น ขยายออกไปมากจนไม่เป็นธรรม

๓. เจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครอง ได้เสนอความคิดเห็นและมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) เห็นด้วยว่าต้องมีหน่วยงานกลางมาทำหน้าที่ ซึ่งก็คือกรมบังคับคดี เนื่องจากเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารด้วยกันเป็นผู้ออกคำสั่งและเป็นผู้บังคับ

(๒) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองถึงที่สุดแล้ว หน่วยงานจะดำเนินการบังคับทางปกครองเองโดยไม่ส่งเรื่องให้กรมบังคับคดีได้หรือไม่

(๓) เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองมีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีสถานะเทียบเท่าเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือไม่ และมีมาตรการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ อย่างไร

(๔) การกำหนดระยะเวลาบังคับคดีกรณีที่มีการทุเลาการบังคับให้มีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่การทุเลาการบังคับสิ้นสุด จะเป็นเหตุให้ระยะเวลาดังกล่าวขยายออกไปหรือไม่

(๕) การกำหนดให้ในกรณีที่มิบุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้เสียร้องคัดค้านการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐยกคำร้อง บุคคลดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมนั้น อาจมีปัญหาว่จะขัดกับเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่

๔. เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

(๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้วผู้รับคำสั่งดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่ง ในขณะที่เดียวกัน หากมีผู้มีส่วนได้เสียร้องคัดค้านการบังคับทางปกครองต่อศาลยุติธรรมโดยอ้างเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง จะเกิดปัญหว่าศาลสองศาล คือ ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะต้องพิจารณาเรื่องเดียวกันและอาจมีคำวินิจฉัยขัดแย้งกันหรือไม่

(๒) กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้บังคับทางปกครองเอง ควรกำหนดให้ระยะเวลาในการบังคับทางปกครองเริ่มนับตั้งแต่เวลาที่หน่วยงานสามารถเริ่มใช้มาตรการบังคับได้ กล่าวคือ เมื่อครบกำหนดเวลาที่ให้ชำระเงินตามคำสั่งแล้ว และมีหนังสือเตือนและครบกำหนดเวลาตามหนังสือเตือนแล้ว

ภาคผนวก ข.

สรุปผลการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” ในวันพฤหัสบดี ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรม รอยัล ซิตี้ กรุงเทพฯ

«—————◆◆◆◆—————»

การสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” ในครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ในอันที่จะพัฒนาระบบการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพต่อไป ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนา เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นการสัมมนาที่ต่อเนื่องจากการสัมมนา เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง” ในวันอังคารที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรม รอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง โดยสรุปผลการรับฟังความเห็นได้ ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่สำนักงานอัยการสูงสุด ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

(๑) เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ควรกำหนดให้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับทางปกครองโดยอัตโนมัติจนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

(๒) เห็นด้วยกับการกำหนดให้การโต้แย้งหรือการใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง รวมทั้งบุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัด ให้เสนอต่อศาลยุติธรรม เพราะมีความเชี่ยวชาญ และดำเนินการได้รวดเร็วกว่า อย่างไรก็ตาม หากจะกำหนดให้กรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองควรกำหนดให้ศาลปกครองต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ภายใน ๑ ปีหรือ ๒ ปี

๒. เจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครอง ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

(๑) การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การโต้แย้งหรือการใช้สิทธิทางศาลเสนอต่อศาลยุติธรรม หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น นั้น แตกต่างจากการดำเนินการในปัจจุบันที่การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นการดำเนินการที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองโดยตรงและศาลปกครองได้พิจารณาพิพากษาข้อโต้แย้งหรือการใช้สิทธิทางศาลในเรื่องเหล่านี้มาโดยตลอด

(๒) การกำหนดให้การออกหมายบังคับคดีและอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด หรือทำคำสั่งในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการบังคับคดีเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น เห็นควรกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองดำเนินการในส่วนนี้อยู่แล้วโดยการรับฟ้องคดีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีปัญหาหรืออุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาและออกหมายบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง เมื่อศาลปกครองออกหมายบังคับคดีแล้ว เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐก็สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีของสำนักงานศาลปกครองดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้ ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด โดยศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ในชั้นศาล โดยเฉพาะในชั้นการบังคับคดีไม่จำเป็นต้องใช้ทนายความ เพราะศาลจะเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงให้ จึงทำให้เข้าถึงประชาชนได้ง่ายกว่า นอกจากนี้ ในการออกหมายบังคับคดี กรณีคำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดแล้ว ศาลปกครองก็สามารถออกหมายบังคับคดีได้ เพราะไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงใด ๆ เพิ่มเติม เพียงแต่ตรวจสอบว่าคำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดแล้วหรือไม่

(๓) แม้ว่าจะมีการใช้คำว่า “คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด” ในร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ข้อความดังกล่าวยังไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุดโดยเด็ดขาด เนื่องจากอาจมีการขอให้พิจารณาใหม่ได้ หากมีการขอพิจารณาใหม่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในระหว่างที่มีการบังคับทางปกครองโดยศาลยุติธรรม อาจทำให้เกิดความสับสนได้เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอพิจารณาใหม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม จึงควรกำหนดให้การดำเนินการต่าง ๆ อยู่ในเขตอำนาจของศาลเพียงศาลเดียวคือศาลปกครอง

(๔) ควรกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองสามารถใช้อำนาจต่าง ๆ ในการสืบหาทรัพย์สิน

๓. เจ้าหน้าที่กรมศุลกากร ได้เสนอความคิดเห็นและมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) ควรกำหนดยกเว้นค่าธรรมเนียมในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการสืบทรัพย์สิน ในกรณีที่เป็นการสืบหาทรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ในส่วนที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ สมควรที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะกำหนดแบบแผนหรือแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในทำนองเดียวกัน

(๒) การกำหนดบทเฉพาะกาลให้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้วเป็นเวลาเกินหนึ่งปีในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งนั้นดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปนั้น ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าหมายถึงการบังคับทางปกครองตามกฎหมายใหม่ เพื่อป้องกันปัญหาในการตีความ

(๓) การกำหนดการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาท ไม่ได้กำหนดว่าสามารถบังคับได้เฉพาะกับทรัพย์สินมรดกที่จะตกทอดแก่ทายาทเท่านั้น จึงควรบัญญัติไว้ให้ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครอง

(๔) การใช้ข้อความว่า “เจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน” ทำให้เข้าใจว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งยึดหรืออายัดก่อนจึงจะใช้อำนาจตามร่างมาตรานี้ได้ จึงควรแก้ไขถ้อยคำดังกล่าวเป็น “เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน”

(๕) กรณีที่ลูกหนี้ย้ายถ่ายทรัพย์สินโดยกลฉ้อฉล แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะกำหนดการดำเนินการไว้แล้วในมาตรา ๒๙๘ ที่กำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถร้องขอให้เจ้าพนักงาน

บังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินที่มีชื่อบุคคลอื่นเป็นเจ้าของในทะเบียนได้ แต่กรณีตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นบุคคลคนเดียวกัน จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่าจะนำ มาตรา ๒๙๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครองอย่างไร

๔. เจ้าหน้าที่กรมบังคับคดี

ผู้แทนกรมบังคับคดีเสนอความคิดเห็นว่า การกำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจาก วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงาน บังคับคดีตามร่างมาตรา ๖๓/๑๕ ร่างมาตรา ๖๓/๑๖ และร่างมาตรา ๖๓/๑๗ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพื่อให้กรมบังคับคดีได้เตรียมความพร้อม ก่อนรับดำเนินการบังคับทางปกครอง แต่ร่างมาตรา ๒ ไม่ได้กำหนดยกเว้นร่างมาตรา ๖๓/๒๒ กรณีการบังคับ ชำระค่าปรับบังคับการ ค่าใช้จ่าย หรือเงินเพิ่มไว้ด้วย จึงอาจส่งผลให้กรมบังคับคดีต้องดำเนินการตามร่างมาตรา ดังกล่าวทันทีหลังกฎหมายบังคับใช้

๕. เจ้าหน้าที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

- (๑) การออกคำสั่งบังคับทางปกครอง หากมีบุคคลภายนอกได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าว เช่น เจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วม เจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปยังบุคคลดังกล่าวหรือไม่
- (๒) ควรกำหนดให้กรมบังคับคดีสามารถดำเนินการบังคับคดีแทนรัฐวิสาหกิจได้

๖. เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

- (๑) การกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินมีหนังสือสอบถามเกี่ยวกับ ทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองและขอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องระงับการจดทะเบียน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้ หากผู้ได้รับหนังสือสอบถามหรือผู้ได้รับคำร้องขอไม่ให้ความร่วมมือจะถือเป็นความผิดฐานขัดขวางเจ้าพนักงาน ตามมาตรา ๑๔๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือไม่ โดยควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งยึดหรือ อายัดทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อป้องกันปัญหาในการตีความ
- (๒) ควรมีการอธิบายหรือมีคำนิยามของคำว่า “ค่าใช้จ่าย” และ “เงินเพิ่มรายวัน”
- (๓) การกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือทำคำสั่งในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยว ด้วยการบังคับคดี มีประเด็นต้องพิจารณาว่า ศาลยุติธรรมจะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ทางปกครองที่เป็นที่สุดแล้วได้หรือไม่ และหากศาลยุติธรรมเห็นว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองทั้งที่ขาดอายุความไปแล้ว ศาลยุติธรรมจะสามารถตรวจสอบคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวได้หรือไม่



ภาคผนวก ค.
ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่น่าสนใจ



เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๖๑

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การอนุมัติการจัดการประชุมของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
ที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๔๐๖/๓๔๙๗ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ สรุปความได้ว่า สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้จัดการประชุมศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๘ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมเอเชียพญา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๑๕ คน โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างจากต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือนุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุม ซึ่งในการจัดการประชุมดังกล่าวต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจัดการประชุมภายในประเทศ แต่ปรากฏว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการจัดการประชุม ศรชล. ดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว โดยไม่ได้เสนอเรื่องต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนุมัติการจัดการประชุมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่อย่างใด กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๔๐๖/๑๘๕ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยงานผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อขอรื้อแนวทางปฏิบัติในการขออนุมัติให้มีผลย้อนหลังสำหรับการจัดการประชุม ศรชล. ว่ามีแนวทางปฏิบัติอย่างไร เพื่อกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป และสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๖/๑๒๘๒ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตอบข้อหื้อเรื่องดังกล่าวสรุปความได้ว่า หากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะจัดการประชุม ศรชล. โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นบุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะต้องขออนุมัติและได้รับการอนุมัติจากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปลัดกระทรวงเจ้าของเรื่องก่อนจึงจะดำเนินการจัดการประชุมได้ ส่วนกรณีจะมีแนวทางปฏิบัติในการขออนุมัติให้มีผลย้อนหลังสำหรับการจัดการประชุมดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร ขอให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหื้อไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงต่อไป

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงขอรื้อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะมีแนวทางปฏิบัติในการขออนุมัติให้มีผลย้อนหลังสำหรับการจัดการประชุม ศรชล. ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหื้อของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมทรัพยากรทางทะเล

และชายฝั่งเป็นหน่วยงานร่วมหน่วยงานหนึ่งของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับมอบหมายจากที่ประชุมผู้บริหารระดับสูงของ ศรชล. ให้เป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุม ศรชล. ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๙ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงได้ดำเนินการจัดการประชุมดังกล่าว โดยเบิกจ่ายเงินตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่เนื่องจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเรื่องกลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมการประชุม โดยเข้าใจว่าการประชุมครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมการประชุมเป็นข้าราชการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมากกว่าข้าราชการหรือลูกจ้างจากต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือนุคคลภายนอก จึงไม่ได้เสนอเรื่องต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อขออนุมัติการจัดการประชุมตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่ภายหลังจากที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้จัดการประชุมเสร็จแล้ว ในขั้นการหักล้างเงินยืมจึงทราบข้อเท็จจริงว่า การจัดการประชุมดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนจึงจะจัดการประชุมได้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๔๐๔/๑๗๕๓ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อขออนุมัติการจัดการประชุมเพิ่มเติม ซึ่งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วได้สั่งการให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีหนังสือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ข้อ ๑๘^๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการฯ กำหนดให้การจัดการประชุมซึ่งมิใช่การประชุมระหว่างประเทศ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของเจ้าของเรื่องเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสำหรับการประชุมที่เป็นงานประจำ แต่ถ้าปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของเรื่องพิจารณาเห็นว่าการประชุมดังกล่าวเป็นเรื่องนโยบายให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้อนุมัติ ประกอบกับสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร. ๑๐๐๔/ว.๔ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ เรื่อง การขออนุมัติจัดการประชุมในประเทศตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ สรุปความได้ว่า การจัดการประชุมภายในประเทศที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจัดการประชุมตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้น หมายถึงเฉพาะกรณีที่เป็นการจัดการประชุม สัมมนา หรืออบรมที่มีข้าราชการหรือลูกจ้างจากต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือนุคคลภายนอกเข้าร่วม แต่ถ้าเป็นการประชุม สัมมนา หรืออบรมข้าราชการหรือลูกจ้างภายในกรมเดียวกันซึ่งมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติ อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมมีอำนาจอนุมัติให้จัดการประชุมได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอขออนุมัติต่อปลัดกระทรวง เมื่อข้อหาหรือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้จัดการประชุม ศรชล. ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๙ โดยมีกลุ่มเป้าหมายของผู้เข้าร่วมการประชุมเป็นข้าราชการหรือลูกจ้าง

^๖ข้อ ๑๘ การจัดการประชุมซึ่งมิใช่การประชุมระหว่างประเทศ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของเจ้าของเรื่องเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสำหรับการประชุมที่เป็นงานประจำ แต่ถ้าปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของเรื่องพิจารณาเห็นว่าการประชุมดังกล่าวเป็นเรื่องนโยบายให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้อนุมัติ

การอนุมัติตามวรรคหนึ่ง จะอนุมัติเป็นการเฉพาะคราวหรืออนุมัติเป็นหลักการก็ได้

จากต่างกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอก แต่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่ได้เสนอขออนุมัติการจัดการประชุมต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนจัดการประชุม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ครบขั้นตอนตามที่ข้อ ๑๘^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดไว้

สำหรับปัญหาว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะเสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอนุมัติการจัดการประชุม ครรชล. เพื่อให้มีผลสมบูรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า การเสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาอนุมัติการจัดการประชุมเพื่อให้มีผลสมบูรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นการดำเนินการภายในขององค์กรฝ่ายปกครอง จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินจึงอาจนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในเรื่องการเยียวยาความบกพร่องในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง ย่อมไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ มาเทียบเคียงบังคับใช้กับการอนุมัติเพื่อความสมบูรณ์ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ สำหรับการจัดการประชุมตามข้อหาข้อนี้ได้ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีการดำเนินการเสนอเรื่องขออนุมัติเพื่อความสมบูรณ์ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายหลังจากทราบเรื่องการดำเนินการที่ไม่ครบขั้นตอนแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่ได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงที่จะไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว ดังนั้น หากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่าการจัดการประชุม ครรชล. เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ย่อมสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุมัติการจัดการประชุมดังกล่าวให้มีผลสมบูรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๕๓^๓ อย่างไรก็ดี การอนุมัติดังกล่าวนี้จะมีผลเป็นการรับรองว่าการจัดการประชุม ครรชล. ได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เท่านั้น ส่วนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการประชุมจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ย่อมเป็นเรื่องที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอีกส่วนหนึ่ง



(นายติสทัต โหตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๑

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอนุมัติย้อนหลังให้พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง จังหวัดตราด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

เรื่องเสร็จที่ ๓๒๘/๒๕๖๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย ในกรณีที่ใบอนุญาตนั้น สิ้นอายุไปแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ๕๑๒๐/๓๑๐๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ ผู้ที่จะกระทำการเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัยต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน และกำหนดให้นายทะเบียน มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และใบอนุญาต เป็นตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าบุคคลดังกล่าว กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ขาดคุณสมบัติ หรือดำเนินงานทำให้เกิดหรืออาจทำให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือประชาชน โดยผลของการถูกเพิกถอนใบอนุญาตนี้เป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวไม่อาจมาขึ้นขอรับใบอนุญาต เป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันวินาศภัย หรือนายหน้าประกันวินาศภัย แล้วแต่กรณี ได้ในระยะเวลาห้าปี ซึ่งจากข้อกำหนดดังกล่าวมีกรณีที่ ตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือดำเนินงานทำให้เกิดหรืออาจทำให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือประชาชน โดยในระหว่างการพิจารณา ทางปกครองและการตรวจสอบข้อเท็จจริง หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าใบอนุญาตใกล้จะสิ้นอายุลง บุคคลดังกล่าวก็จะไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียนและปล่อยให้ใบอนุญาตสิ้นอายุลง เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้นายทะเบียนเพิกถอนใบอนุญาตอันจะเป็นผลให้ขาดคุณสมบัติและไม่สามารถ ขอรับใบอนุญาตได้ภายในระยะเวลาห้าปี

สำนักงาน คปภ. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อเป็นการลงโทษบุคคลดังกล่าวให้ไม่สามารถ มาขอรับใบอนุญาตได้ภายในระยะเวลาห้าปี ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการคัดกรอง ให้ตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย มีคุณสมบัติที่เหมาะสมทั้งด้านความซื่อสัตย์สุจริต ความรู้และประสบการณ์ และการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติ ประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งระงับการต่ออายุใบอนุญาต

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๑/๔๐ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๑ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หรือระงับการออกใบอนุญาตได้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถมาขอรับใบอนุญาตในระหว่างระยะเวลาห้าปี อันมีผลเช่นเดียวกับการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ในขณะที่ใบอนุญาตยังไม่สิ้นสุดลงโดยเงื่อนไข

ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ซึ่งฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ใบอนุญาตจะสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไข นายทะเบียนก็สามารถออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ และเป็นผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถมาขอรับใบอนุญาตได้ในระยะเวลาห้าปี ซึ่งเป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๗๘๖/๒๕๔๘ ความว่า “เมื่อใบอนุญาตได้สิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว การที่นายทะเบียนเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการที่สิ้นสุดไปแล้วย่อมไม่กระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ประกอบการแต่อย่างใด คำสั่งดังกล่าวจึงไม่อาจนำไปบังคับให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น เพราะผู้ประกอบการไม่มีสิทธิประกอบการตามที่ได้รับอนุญาตได้นับแต่วันที่ใบอนุญาตได้สิ้นสุดอายุ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียนที่สั่งเพิกถอนใบอนุญาตอีก”

สำนักงาน คปภ. ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ ๗๘๖/๒๕๔๘ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ที่ว่า “การที่นายทะเบียนได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเมื่อใบอนุญาตได้สิ้นสุดอายุลงโดยเงื่อนไขแล้ว คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวไม่อาจนำไปบังคับให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมายได้” นั้น ย่อมมีความชัดเจนในตัวว่า หากมีกรณีที่ตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัยกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือดำเนินงานทำให้เกิดหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือประชาชน การที่นายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของบุคคลดังกล่าวภายหลังจากที่ใบอนุญาตของบุคคลนั้นได้สิ้นสุดลงโดยเงื่อนไข คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นไม่อาจนำไปบังคับให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมายได้ ดังนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวมาขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียนในระยะเวลาห้าปี นายทะเบียนก็ไม่อาจปฏิเสธคำขอรับใบอนุญาตนั้นได้ เนื่องจากไม่อาจถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวถูกเพิกถอนใบอนุญาตในระยะเวลาห้าปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต

สำนักงาน คปภ. จึงขอหารือว่า

(๑) เมื่อใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย สิ้นสุดลงโดยเงื่อนไข นายทะเบียนจะมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือพักใช้ใบอนุญาตได้หรือไม่ และเมื่อมีคำสั่งแล้วจะมีผลในทางกฎหมายเป็นประการใดหรือไม่

(๒) เพื่อหลีกเลี่ยงการตีความกฎหมาย ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองสามารถกำหนดให้นายทะเบียนมีคำสั่งระงับการออกใบอนุญาตตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัยเป็นเวลาห้าปีแทนการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือพักใช้ใบอนุญาตในกรณีที่ใบอนุญาตสิ้นสุดด้วยเงื่อนไขไปก่อนแล้วได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงาน คปภ. โดยมีผู้แทนสำนักงาน คปภ. เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย สิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลา นายทะเบียนจะมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือพักใช้ใบอนุญาตได้หรือไม่ และเมื่อมีคำสั่งแล้วจะมีผลในทางกฎหมายเป็นประการใด นั้น เห็นว่า การออกใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย เป็นการใช้อำนาจของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลเป็นการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับใบอนุญาตที่จะประกอบกิจการเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย ได้ตามกฎหมาย การออกใบอนุญาตดังกล่าวจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งทางปกครองนั้นจะยังคงมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับกรณีข้อหาหรือของสำนักงาน คปภ. นั้น เมื่อมาตรา ๘๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และมาตรา ๗๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ กำหนดให้นายทะเบียน

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ว่า

ว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อการสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ว่า

ว่า

มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้รับคำสั่งนั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอันใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้คนมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

มาตรา ๘๑ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิต หรือใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันชีวิต เมื่อปรากฏแก่นายทะเบียนว่าตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต

(๑) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(๒) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนหรือคณะกรรมการ

ประกาศกำหนด

(๓) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๖๔ หรือมาตรา ๗๒ แล้วแต่กรณี

(๔) ดำเนินงานทำให้เกิดหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกฎหมาย ประกันภัย หรือประชาชน

เมื่อนายทะเบียนสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งคำสั่งนั้นไปยังผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา ๗๖ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันวินาศภัย หรือใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันวินาศภัย เมื่อปรากฏแก่นายทะเบียนว่าตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย

(๑) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(๒) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่นายทะเบียนหรือคณะกรรมการ

ประกาศกำหนด

(๓) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๖๔ หรือมาตรา ๖๗ แล้วแต่กรณี

(๔) ดำเนินงานทำให้เกิดหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกฎหมาย ประกันภัย หรือประชาชน

เมื่อนายทะเบียนสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งคำสั่งนั้นไปยังผู้ถูกสั่งเพิกถอน

ใบอนุญาต

มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย ซึ่งใบอนุญาตที่นายทะเบียนจะมีคำสั่งเพิกถอนได้นั้นจะต้องยังไม่สิ้นผลไม่ว่าจะโดยการเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ หรือโดยเหตุอื่นใด เนื่องจากการสิ้นผลของใบอนุญาตย่อมทำให้สิทธิในการประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาตสิ้นสุดลงไปด้วย กรณีจึงไม่มีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิที่นายทะเบียนจะสามารถออกคำสั่งเพิกถอนได้อีก ดังนั้น หากใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัยได้สิ้นผลลงโดยเจ้าหน้าที่นายทะเบียนจะมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว นายทะเบียนย่อมไม่อาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่สิ้นผลแล้วนั้นได้

อย่างไรก็ดี การที่นายทะเบียนจะใช้อำนาจตามมาตรา ๘๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ หรือมาตรา ๗๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย นายทะเบียนจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยเสียก่อนว่าผู้รับใบอนุญาตได้กระทำการหรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ หรือมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ การพิจารณาและวินิจฉัยของนายทะเบียนจึงถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประการหนึ่งที่มีผลทำให้นายทะเบียนสามารถออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ โดยหากนายทะเบียนได้เริ่มการพิจารณาในขณะที่ใบอนุญาตดังกล่าวยังไม่สิ้นอายุ แม้ในเวลาต่อมาจะปรากฏว่าใบอนุญาตนั้นได้สิ้นอายุลงแล้ว นายทะเบียนก็ยังคงมีอำนาจที่จะมีคำสั่งว่าผู้รับใบอนุญาตผู้นั้นได้กระทำการตามที่ได้มีการร้องเรียนหรือที่ได้ตั้งเรื่องพิจารณานั้นได้ เนื่องจากการสิ้นอายุของใบอนุญาตมีผลแต่เพียงทำให้นายทะเบียนไม่สามารถออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้เท่านั้น แต่ไม่มีผลทำให้อำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยของนายทะเบียนสิ้นสุดลงด้วยแต่อย่างใด ทั้งนี้ คำสั่งที่ได้วินิจฉัยว่าผู้รับใบอนุญาตผู้นั้นได้กระทำการตามที่ได้มีการร้องเรียนหรือที่ได้ตั้งเรื่องพิจารณานั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องแจ้งให้ผู้ยื่นทราบและแจ้งสิทธิอุทธรณ์ได้แก่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สามารถกำหนดให้นายทะเบียนมีคำสั่งระงับการออกใบอนุญาตตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัยเป็นเวลาห้าปีแทนการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือพักใช้ใบอนุญาตในกรณีที่ใบอนุญาตสิ้นผลด้วยเจ้าหน้าที่ไปก่อนแล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๑ (๒)^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ แต่โดยที่ข้อหาหรือในประเด็นนี้มีข้อพิพาทข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่มีลักษณะเป็นการขอให้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗มาตรา ๑๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ๑

๑. ๑

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าว

ร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

๑. ๑

๑. ๑

๕

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุไปแล้วเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบกับการพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ ประกอบกับการเพิกถอนใบอนุญาตถือเป็นมาตรการทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ใช้ระงับยับยั้งมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายนั้นต่อไป และยังมีลักษณะเป็นโทษทางปกครองในกรณีที่กฎหมายกำหนดมิให้ผู้ขอรับใบอนุญาตที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตมาขอรับใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตได้อีกภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ สมควรที่จะได้พิจารณาประเด็นดังกล่าวโดยละเอียดรอบคอบ จึงอาศัยบทบัญญัติข้อ ๑๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ขึ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายของสำนักงาน คปภ. เกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันวินาศภัย ในกรณีที่ใบอนุญาตดังกล่าวสิ้นอายุไปด้วยเงื่อนไขแล้ว เห็นว่า แม้มาตรา ๖๙ (๗)^๙ และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๖๔ (๗)^{๑๑} และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกำหนดห้ามมิให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ซึ่งเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดจนถึงขนาดถูกเพิกถอนใบอนุญาตเข้ามาประกอบอาชีพนี้

ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราว เพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๖๙ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิต ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒.

(๗) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตหรือใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันชีวิตในระยะเวลาห้าปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒.

มาตรา ๗๒ บุคคลธรรมดาซึ่งจะขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันชีวิตได้ ต้องไม่เป็นตัวแทนประกันชีวิต หรือเป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทใด และให้นำความในมาตรา ๖๙ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๘) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒.

มาตรา ๖๔ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันวินาศภัย ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒.

(๗) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันวินาศภัยหรือใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันวินาศภัยในระยะเวลาห้าปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒.

มาตรา ๖๗ บุคคลธรรมดาซึ่งจะขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันวินาศภัยได้ต้องไม่เป็นตัวแทนประกันวินาศภัย หรือเป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทใด และให้นำความในมาตรา ๖๔ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๘) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒.

ได้อีกภายในระยะเวลาห้าปีก็ตาม แต่การที่ผู้มีอำนาจจะเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ใด ต้องปรากฏว่า
ผู้นั้นได้รับหรือมีใบอนุญาตอยู่ หากผู้นั้นไม่มีใบอนุญาตหรือใบอนุญาตที่เคยมีได้สิ้นอายุไปแล้ว
จึงไม่มีใบอนุญาตให้ผู้นั้นมีอำนาจเพิกถอนได้ หากกฎหมายประสงค์จะให้ผู้นั้นมีอำนาจเป็นการพิเศษ
ที่จะเพิกถอนได้แม้ใบอนุญาตจะสิ้นอายุแล้ว ก็ต้องบัญญัติไว้ให้ชัดแจ้ง ในกรณีที่หาเรื่องนี้
เมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุไปด้วยเงื่อนไขเวลา ย่อมมีผลทำให้ผู้รับใบอนุญาตพ้นสภาพจากการเป็นผู้ได้รับ
ใบอนุญาตตามกฎหมาย และไม่มีใบอนุญาตที่นายทะเบียนจะมีคำสั่งเพิกถอนได้อีก



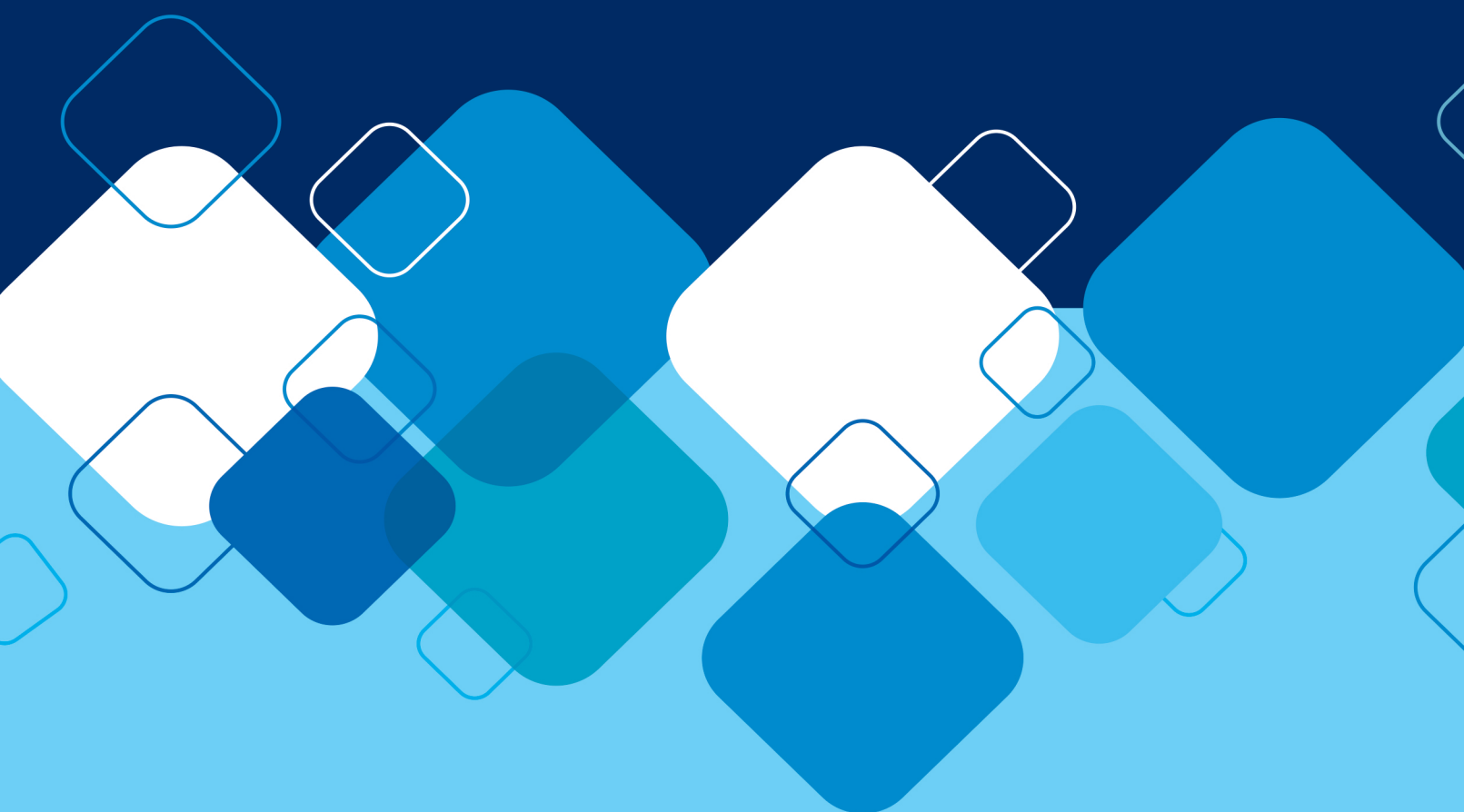
(นายดิสทัต โทตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๑





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐