



ที่ อส ๐๐๐๗(พก)/ว ๓ ๓ ๑

สำนักงานอัยการสูงสุด
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๑ ๓ กันยายน ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐ

เรียน รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจการอัยการ อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาค อัยการพิเศษฝ่าย เลขาธิการ
อัยการสูงสุด เลขาธิการสถาบันนิติวัชร์ อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสถาบัน เลขาธิการสำนักงาน
อัยการสูงสุด และผู้อำนวยการสำนักงาน

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๓๗๖ ลงวันที่
๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕

๒. สำเนารายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง
วิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

ด้วยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า สำนักงานศาลปกครองได้เสนอรายงานการวิเคราะห์
เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่
๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ รับทราบรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง
วิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ และให้หน่วยงานของรัฐ
ให้ความสำคัญกับรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีและรายงานแนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่สำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่ให้แก่หน่วยงานของรัฐทราบเป็นประจำทุกปีด้วย
รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ และ ๒

สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีและรายงานการวิเคราะห์
เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐมีความเกี่ยวข้องกับ
การปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายอัยการ

จึงเรียนมาเพื่อทราบและประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติราชการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายกฤษฎา วิษณุพงศ์)

รองอัยการสูงสุด ปฏิบัติราชการแทน
อัยการสูงสุด

สำนักงานวิชาการ

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย

โทร./โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๔๙๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : dlaw@ago.go.th

สำนักงานวิชาการ
เลขรับที่ 10422
วันที่ ๖ ส.ค. ๒๕๖๕
เวลา 14.20 น.

สำนักงานอัยการสูงสุด
เลขรับ 31354
วันที่ 26 ส.ค. 2565
เวลา 14.08 น.



ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๓๓๖

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนา
เลขที่รับ 642
รับวันที่ ๒๖ ส.ค. ๒๕๖๕
เวลา 15.45

๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐
สำนักงานวิชาการ
26 ส.ค. 2565

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐ

กราบเรียน อัยการสูงสุด

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. สำเนาหนังสือสำนักงานศาลปกครอง ที่ ศป ๐๐๒๑/๗๒๑ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๕
 ๒. สำเนาหนังสือกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
ด่วนที่สุด ที่ อว (ปศร) ๐๒๑๓/๑๖๓๓๗ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๕
 ๓. สำเนาหนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๐๓/๗๕๕๐ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๕
 ๔. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๑๑/๒๑๓
ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๕
 ๕. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๐/๑๐๙ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕

ด้วยสำนักงานศาลปกครองได้เสนอรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะ
แนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ไปเพื่อดำเนินการ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือ
ที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ ว่า

๑. รับทราบรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง
วิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ
๒. ให้หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญกับรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี
และรายงานแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่สำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่
ให้แก่หน่วยงานของรัฐทราบเป็นประจำทุกปีด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง ร้อยตำรวจโท

(นางณัฐฎา อ่อนนิตศิลป์)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ
โทร: ๐ ๒๒๕๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๓๒๒ (อังกฤษ), ๑๕๒๒ (เฉลิมขวัญ)
โทรสาร ๐ ๒๒๕๐ ๑๕๕๖ www.soc.go.th
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@soc.go.th



ที่ ศป ๐๐๒๑/๗๒๑

สำนักงานศาลปกครอง
๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของ
หน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐ

ด้วยสำนักงานศาลปกครองมีภารกิจตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทาง
การปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้ สำนักงานศาลปกครองเห็นถึงความสำคัญ
ในการกำหนดแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยชอบ
ด้วยกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนอันเกินสมควรแก่เหตุ ประกอบกับ
เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในด้าน (๖) การบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จึงเห็นเป็นการสมควรเสนอเรื่องรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอ
แนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ มาเพื่อนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีนฐานะ
หัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑๒) แห่งพระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือเพื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอ
คณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาบับเดียวกัน

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่เสนอ ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙๗
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจ
ทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ในข้อพิพาททางกฎหมายปกครอง
ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ด้วยกันเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ
ตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง

/กับการออก...

กับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการทำสัญญาทางปกครอง โดยมีสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ในการจัดทำรายงานวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองและแนวปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดนำเสนอในรายงานประจำปีของสำนักงานศาลปกครองมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับทราบแนวปฏิบัติจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติราชการที่ดี มีคุณภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม อันนำไปสู่การสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นแก่สังคมอย่างยั่งยืน

๑.๒ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

สำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี และรายงานแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นประจำทุกปี โดยแจ้งแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน รวมถึงห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวม ๙,๐๐๐ หน่วยงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการที่จะส่งเสริมการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ถูกต้อง และลดข้อโต้แย้งในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

แม้ว่าสำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี และรายงานแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้แก่หน่วยงานของรัฐทราบเป็นประจำทุกปี โดยจัดส่งหนังสือดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน รวมถึงห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จำนวน ๙,๐๐๐ หน่วยงาน แต่ปรากฏว่ายังมีการนำคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีลักษณะเดียวกันมาฟ้องต่อศาลปกครองเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ถือปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือยังมิได้ศึกษาถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่สำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่ให้ทราบในการนี้ สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำ “รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ” เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณากรณีให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติราชการตามที่ปรากฏในรายงานนี้

๓. สารระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ ประกอบด้วยข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการจำนวน ๒ กรณี อันได้แก่

๓.๑ กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๖๒) มีสาระสำคัญว่า การออกระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนของกรณีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาโดยกำหนดห้ามมิให้ทนายความและหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา เป็นการออกกระเปียบที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้

เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากความเข้าใจกฎหมายคลาดเคลื่อนของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกระเบียบฉบับพิพาท จึงเห็นควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทบทวนกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองว่า มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อหลักการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองให้แก่คู่กรณีหรือไม่ หากมี เห็นควรสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเสนอเรื่องเพื่อให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือข้อกำหนดดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๓ ดังที่กล่าวมา

๓.๒ กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒) มีสาระสำคัญว่า การออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยในส่วนที่กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพ้นจากตำแหน่งเมื่อถูกลงโทษทางวินัยหรือทางจรรยาบรรณ หรืออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออกกฎหมายลำดับรองขัดกับหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ห้ามมิให้นำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวน ในกรณีนี้ สำนักงานศาลปกครองมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นสองประการ คือ ประการแรก การออกกฎหมายลำดับรองของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น เห็นควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำชับให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทบทวนกฎหมายลำดับรองและหรือข้อบังคับของตนว่า มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บทและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้ามี ให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง. และในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดจะออกกฎหมายลำดับรองหรือข้อบังคับฉบับใหม่ ให้ศึกษากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน เพื่อไม่ให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งหรือเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนด สำหรับประการที่สองนั้น เกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองของส่วนราชการอื่น ๆ เห็นควรเสนอว่า ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะนำกฎหมายลำดับรองฉบับใดมาทบทวนตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้อำนาจไว้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้วยว่า เนื้อหาของกฎหมายลำดับรองฉบับนั้นมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจหรือที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้ามี ก็ให้เสนอแนะต่อส่วนราชการที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองดังกล่าว หรือหากเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น ก็อาจเสนอแนะผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) อันจะเป็นการบูรณาการในการทบทวนกฎหมายลำดับรองอย่างแท้จริง

๔. ข้อเสนอของส่วนราชการ

ตามเหตุผลที่เรียนมาดังกล่าว สำนักงานศาลปกครองจึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๔.๑ รับทราบรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

๔.๒ ให้หน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการในรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐข้างต้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

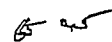


(นางสมฤดี ชาญสุสิริ)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง.

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
โทร ๐ ๒๑๔๑ ๐๖๑๘ (โทรศัพท์สายด่วน "๑๓๕๕")
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๔๕
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ songserm2022@gmail.com

สำเนาถูกต้อง

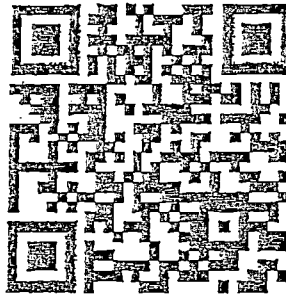


(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๕3 ส.อ.๖5

เอกสารประกอบวาระเพื่อทราบ
(หากไม่มีข้อทักท้วงให้ถือเป็นเรื่องที่ ครม. เห็นชอบ/อนุมัติ)

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติ
ราชการของหน่วยงานของรัฐ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธี ๑



คำวนที่สุด

ที่ อว (ปคร) ๐๒๑๓/๑๖๓๓๙



กระทรวงการอุดมศึกษา
วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
ถนนพระรามที่ ๒ ราชเทวี กทม. ๑๐๔๐๐

๕ สิงหาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของ
หน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการ ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๑๖๘๗๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕

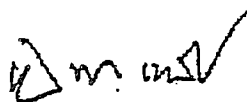
ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการขอให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์
วิจัยและนวัตกรรม เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ เรื่อง รายงานการ
วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ
ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะ
แนวทางในการปฏิบัติราชการทั้ง ๒ กรณี คือ กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายว่าด้วยวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง และกรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ
ฉบับอื่น ซึ่งตามหลักการเมื่อกฎหมายแม่บทอย่างพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง
ให้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้กฎหมายแม่บท ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่ได้รับ
อำนาจให้ออกกฎหมายลำดับรอง จะออกกฎหมายลำดับรองที่เกินไปกว่าสิ่งที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้มิได้
หรืออีกนัยหนึ่งบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายลำดับรองต้องมีได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ในกรอบของกฎหมาย
แม่บท และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะทบทวนกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องและ
กฎหมายลำดับรองและหรือข้อบังคับที่อาจขัดหรือแย้งต่อกฎหมายดังกล่าว โดยจากการศึกษาประเด็นแห่งคดีที่
สถาบันอุดมศึกษาถูกฟ้องเป็นคดีต่าง ๆ พบว่า ส่วนใหญ่ของคดีเป็นกรณีการใช้สิทธิทางศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ในกรณีที่บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาหรือนิสิต นักศึกษาที่เป็นโจทก์ฟ้องสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งบุคลากรหรือ
นิสิต นักศึกษาดังกล่าวเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่
แล้วจะเป็นการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเป็นหลัก
และมีการตรวจสอบปรับปรุงเป็นระยะ โดยมีการตรวจทานกับกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง ซึ่งสำนักหรือกองกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาสมาชิก ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.)
ได้จัดตั้งเครือข่ายนิติกรของสถาบันอุดมศึกษาสมาชิก เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ
กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา การฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นกรณีการใช้สิทธิทางศาลเพื่อโต้แย้งการ
ดำเนินการตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษา

ทั้งนี้ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากวิธีการที่ สะดวกและไม่มีค่าใช้จ่าย/ค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดี จึงทำให้มีการฟ้องร้องกันเป็นอย่างมาก และมี ข้อเสนอแนะว่า ควรนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองมาใช้กับคดีบางลักษณะของ สถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นการบริหารจัดการคดีทางปกครองที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษา มิให้มีคดีเข้าสู่ศาล ปกครองมากเกินไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนง เหล่าธรรมทัศน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

สำนักงานปลัดกระทรวงฯ
โทร ๐ ๒๓๓๓ ๓๗๐๐ ต่อ ๔๐๗๖
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ cplo@mhesi.go.th

สำเนาถูกต้อง

๕๕

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๑๓ ๕.๑. ๕๕

ด่วนที่สุด
ที่ ยธ ๐๒๐๐๗/๗๕๕๐



กระทรวงยุติธรรม
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๑ สิงหาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/ว(ล) ๑๖๘๗๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีขอให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณา
เสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง
วิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ ในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือส่วนอื่น
ที่เห็นสมควรเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงยุติธรรมพิจารณาแล้ว เห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี
เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ
โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในส่วนของการออกกฎหมายลำดับรองขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ
ของส่วนราชการอื่น ๆ นั้น เห็นควรสั่งการหรือกำชับให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐสำรวจ ตรวจสอบ และทบทวน
กฎหมายลำดับรองที่อยู่ในความรับผิดชอบมิให้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง
ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายสมศักดิ์ เทพสุทิน)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
กองกฎหมาย
โทร. ๐๙ ๕๔๙๕ ๖๗๕๔ (สุเมธี)
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ sumaree.s@moj.go.th

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๒๓ ส.ค. ๖๕

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๑๓/ ๒๑พ



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว (ล) ๑๖๘๗๓
ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๓๗๘๘๔ ลงวันที่
๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๔
(๒) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๑๓/๓๐๘
ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาเสนอความเห็นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการ
ปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง
หรือส่วนอื่นที่เห็นสมควรเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดครบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะรัฐมนตรีสามารถรับทราบ
รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของ
หน่วยงานของรัฐที่สำนักงานศาลปกครองเสนอได้ สำหรับกรณีให้คณะรัฐมนตรีมีมติสั่งการให้หน่วยงาน
ต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการในรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการ
ฟ้องคดีฯ เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีอาจพิจารณาให้ความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าว
สอดคล้องกับการดำเนินการของสำนักงานฯ ที่ได้จัดทำกรอบแนวทางการทบทวนกฎกระทรวงเพื่อเป็น
แนวทางปฏิบัติของส่วนราชการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ รับทราบตามที่
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) และ (๒)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายทนพล เกียรติยศ)

รองเลขาธิการ รัชการราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายปกครอง
ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง
โทร. ๐ ๒๕๗๙๒ ๘๒๕๓ (นายพรพจน์ฯ)
โทรสาร ๐ ๒๑๒๓ ๘๖๒๓
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocs.go.th

สำเนาถูกต้อง

๕๕ ๕๕

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๑๓ ส.๑-๖๕

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๒๐๐/๑๐๙



สำนักงาน ก.พ.ร.

ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/ว(ล) ๑๖๘๗๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีขอให้สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอความเห็น
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง
วิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ เพื่อประกอบการพิจารณาของ
คณะกรรมการรัฐมนตรี นั้น

สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการในรายงาน
การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและ
แนวทางการบูรณาการการทำงานตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ ทั้งนี้ เพื่อให้การออกกฎหมายลำดับรอง
ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวอ่อนฟ้า เวชชาชีวะ)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

กองกฎหมายและระเบียบราชการ

โทร. ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๙๙ ต่อ ๙๙๒๙ หรือ ๐๙ ๘๙๔๕ ๕๑๔๑ (ศิริรินทร์)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๘๒๓๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@opdc.go.th

สำเนาถูกต้อง

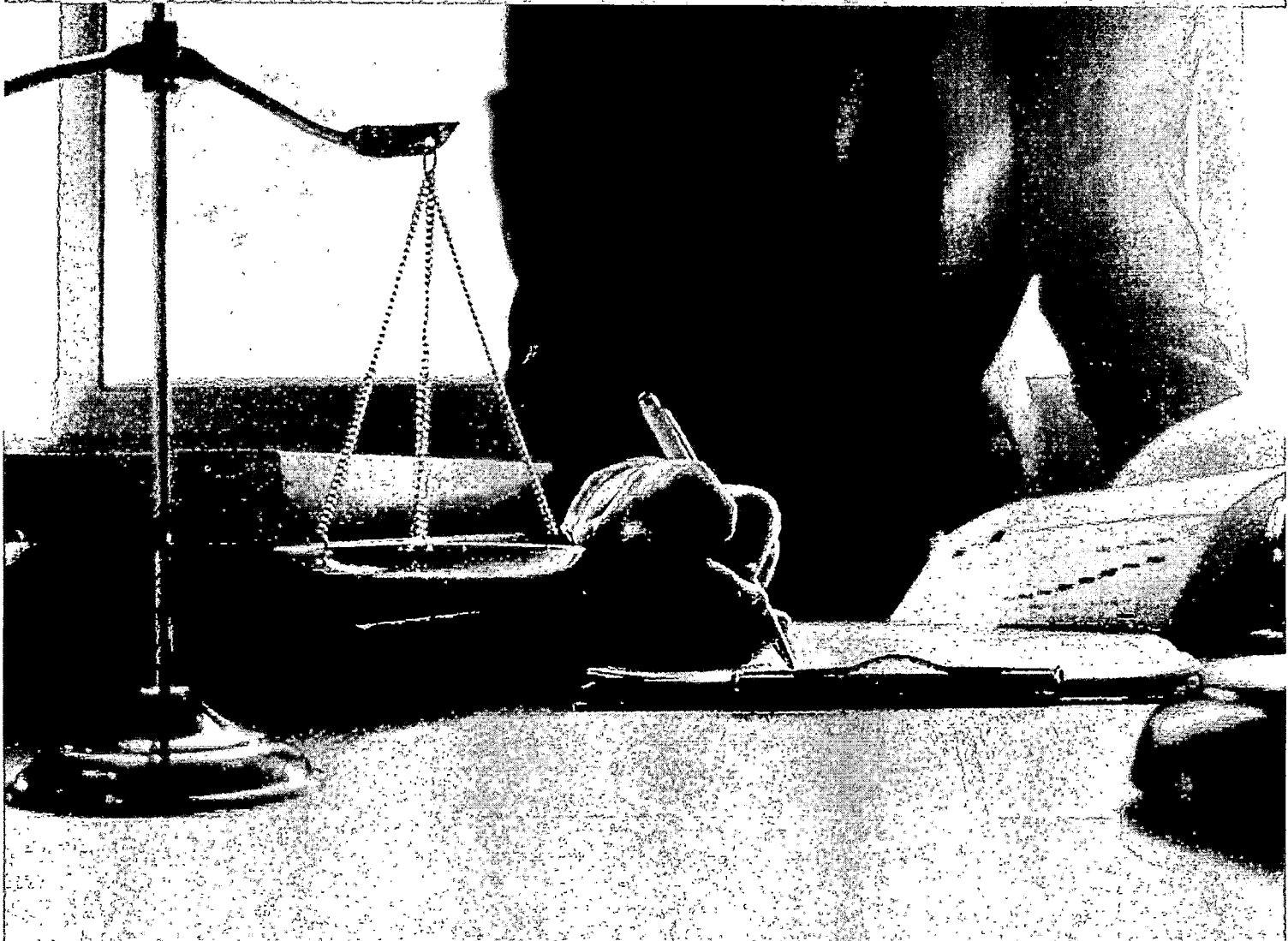
(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)

ที่วิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

๑๓ ส.อ.-๖๕



รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี
เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี





รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี
เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

สารบัญ

หน้า

การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง	๑
กรณีที่ ๑ กฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๖๒)	๕
๑. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด	๕
๒. บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี	๗
๓. ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการ	๑๑
กรณีที่ ๒ กฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒)	๑๓
๑. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด	๑๓
๒. บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี	๑๕
๓. ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการ	๑๙

บรรณานุกรม

การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง

“กฎหมายลำดับรอง” (Subordinate or Delegated Legislations) มีสถานะเป็นกฎหมาย และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่มีสถานะต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยการออกกฎหมายลำดับรองต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น และบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้ หากเรื่องใดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้บัญญัติไว้แจ้งชัดให้ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดในเรื่องใด ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นมีได้ ทั้งนี้ กฎหมายลำดับรองแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท^๑ ดังนี้

๑. กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกมาเพื่อให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม เช่น กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น

๒. กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง เช่น ระเบียบของหน่วยงานของรัฐว่าด้วยการอนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น

๓. กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งออกมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่นถือปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น ระเบียบกระทรวงการคลังเรื่องต่าง ๆ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องต่าง ๆ กฎ ก.พ. เป็นต้น

ปัจจุบันมีการออกกฎหมายลำดับรองตามความในพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายหมื่นฉบับ ซึ่งกฎหมายลำดับรองเหล่านี้มีทั้งกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามหากประสงค์จะขอให้หน่วยงานของรัฐอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หากหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองไม่เหมาะสม ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงาน และสร้างภาระที่ไม่จำเป็นแก่ประชาชน ทั้งยังอาจเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้แสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริตได้

ข้อพิจารณาประการหนึ่งเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรอง คือ ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายลำดับรองที่เกินไปกว่าสิ่งที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้มิได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ บทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายลำดับรองต้องมีได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ในกรอบของกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองฉบับใดมีบทบัญญัติที่เกินไปกว่าที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ ย่อมเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเพราะออกเกินกฎหมายแม่บท ซึ่งขัดต่อหลักการกระทำทางปกครอง

^๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การทบทวน ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็น (Deregulation), หน้า ๒-๔, สืบค้นข้อมูลจาก https://hss.moph.go.th/fileupload/doc_slider/2016-12-01-628-410.pdf เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕.

๒ | รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย อันอาจนำไปสู่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองนั้นโดยฝ่ายบริหารเอง หรือกระบวนการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎหมายลำดับรองนั้นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดแนวทางหรือวิธีการในการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ อันถือได้ว่ากฎหมายลำดับรองเป็นกลไกสำคัญที่ฝ่ายปกครองใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าที่ผ่านมา มีการนำกฎหมายลำดับรองที่มีข้อสงสัยว่าเป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก เช่น กรณีกฎหมายลำดับรองไม่มีบทบัญญัติที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้ออกกฎหมายลำดับรองนั้น หรือกฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาบางส่วนที่ตราขึ้นเกินกฎหมายแม่บท รวมไปถึงกรณีที่กฎหมายลำดับรองตราขึ้นโดยมีข้อความขัดหรือแย้งกับกฎหมายกลาง อันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือกรณีที่กฎหมายลำดับรองมีข้อความบางส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ศาลปกครองต้องเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองดังกล่าว ซึ่งการปล่อยให้กฎหมายลำดับรองที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในลักษณะข้างต้นมีผลใช้บังคับต่อไปย่อมกระทบทั้งต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายลำดับรองนั้นโดยตรงและในวงกว้าง

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐฉบับนี้ จึงได้หยิบยกเอาคดีปกครองที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นปัญหาลักษณะเดียวกันในหลายหน่วยงาน นำมาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุแห่งการฟ้องคดีว่าเหตุปัจจัยใดที่ส่งผลทำให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหมายลำดับรองที่สร้างปัญหาให้เกิดแก่ผู้อยู่ในบังคับของกฎหมายลำดับรองดังกล่าว โดยได้ทำการคัดเลือกคดีที่น่าสนใจ ๒ กรณี ได้แก่ ๑. กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และ ๒. กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดโดยสังเขปต่อไปนี้

๑. กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๖๒ เป็นกรณีเกี่ยวกับการออกระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนของกรณีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา โดยกำหนดห้ามมิให้ทนายความและหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่าข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๒๓ ดังกล่าว มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบฉบับพิพาทแทน ซึ่งนอกจากหน่วยงานของรัฐที่เป็น คู่กรณีในคดีนี้แล้ว จากการตรวจสอบพบว่า ยังมีระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎของหน่วยงานของรัฐ แห่งอื่นอีกหลายหน่วยงานที่มีข้อกำหนดอันเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในลักษณะเดียวกับคดีนี้ จึงเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเหตุอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เกิดจากความเข้าใจกฎหมายคลาดเคลื่อนของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการ ออกระเบียบฉบับพิพาท เห็นควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทบทวนกฎหมาย ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ทั้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ว่ามีบทบัญญัติ หรือข้อกำหนดใดที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับหลักการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในการพิจารณา ทางปกครองให้แก่คู่กรณี หรือไม่ หากมี เห็นควรสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเสนอเรื่องเพื่อให้ มีการยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือข้อกำหนดดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการ ตามมาตรา ๒๓ ดังที่กล่าวมา

๒. กฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่น ที่เกี่ยวข้อง

ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒ เป็นกรณีเกี่ยวกับการออก ข้อบังคับมหาวิทยาลัยในส่วนที่กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการซึ่งเป็น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพ้นจากตำแหน่งเมื่อถูกลงโทษทางวินัยหรือทางจรรยาบรรณ หรืออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นการออกกฎหมายลำดับรองขัดกับหรือแย้ง ต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ห้ามมิให้নাเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการ ดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวน ซึ่งนอกจากมหาวิทยาลัยที่เป็นคู่กรณีในคดีแล้ว ยังพบว่า มีข้อบังคับของมหาวิทยาลัยบางแห่งที่มีข้อกำหนดในลักษณะเดียวกับที่ปรากฏในคดีนี้ นอกจากนั้น ยังมีคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการออก กฎหมายลำดับรองไว้อีกหลายกรณี แสดงให้เห็นได้ว่าฝ่ายปกครองยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน เกี่ยวกับอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองอยู่พอสมควร จึงมิได้พิจารณากฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน อันเป็นเหตุให้ ผู้ถูกระทบสิทธิจากกฎหมายลำดับรองนั้นนำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เหตุแห่ง การฟ้องคดีดังกล่าวจึงถือเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ โดยมีข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการเป็นสองส่วน คือ ในส่วนของการออก กฎหมายลำดับรองของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น ให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

๔ | รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา เอกชน พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทบทวนกฎหมาย ลำดับรองและหรือข้อบังคับของตนว่า มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บทและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้ามี ให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง และในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดจะออกกฎหมายลำดับรองหรือข้อบังคับ ฉบับใหม่ ให้ศึกษากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน เพื่อไม่ให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้ง หรือเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนด และในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองของส่วนราชการ อื่น ๆ นั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสำรวจว่ามีกฎหมายลำดับรองฉบับใดที่มีเนื้อหา ขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือไม่ ถ้ามี ให้เสนอแนะต่อส่วนราชการที่ออก กฎหมายลำดับรองนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองดังกล่าว และหาก เป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น ให้เสนอแนะผ่านสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ บัญญัติให้อำนาจไว้





กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๖๒)

๑. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ หน่วยงานของรัฐในคดีนี้ได้ออกระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บท โดยระเบียบดังกล่าวมีข้อกำหนดว่า “ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำนายความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงได้จำนวนหนึ่งคน กรณีที่ไม่สามารถนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงไม่อาจนำมาเป็นเหตุขอเลื่อนการชี้แจงได้ และห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หากฝ่าฝืนหรือมีพฤติการณ์อื่นเป็นการขัดขวางหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสม ให้ผู้แจ้งข้อกล่าวหาไม่อนุญาตให้บุคคลนั้นเข้าร่วมรับฟังการชี้แจง และให้บันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในสำนวนการสืบสวนสอบสวน” ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อกำหนดในตอนท้ายเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งหรือไม่เป็นไปตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีให้มีสิทธินำนายความหรือที่ปรึกษาของคู่กรณีเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ได้ กรณีจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมหรือการมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ส่งผลให้ข้อกำหนดตามระเบียบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าว เฉพาะข้อความที่ห้ามมิให้นายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา

หน่วยงานของรัฐที่ออกระเบียบฉบับพิพาทให้เหตุผลว่า ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความจำเป็นต้องใช้ความรู้ทางด้านกฎหมาย เนื่องจากเป็นเรื่องของการชี้แจงข้อเท็จจริงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งระเบียบฉบับพิพาทได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิชี้แจงหรือไม่ชี้แจงก็ได้ อีกทั้งยังให้สิทธิที่จะแสดงหลักฐานสนับสนุนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของตนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งอาจไม่ใช้สิทธิให้ถ้อยคำ แต่ใช้สิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือก็ได้ ประกอบกับหากนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจต้องการจะให้ถ้อยคำสนับสนุนคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาก็มีสิทธิอ้างบุคคลดังกล่าวเป็นพยานได้อยู่แล้ว ดังนั้น การที่ระเบียบฉบับพิพาทมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง จึงเป็นกระบวนการที่สอดคล้อง

๖ | รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

ตามความจริงเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคดีนี้ว่า โดยที่ระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนฉบับพิพาทเป็นการวางหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้องที่มีผู้ยื่นคำร้องคัดค้าน รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาหรือรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทหรือไม่ อันมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายแม่บทในการออกกฎดังกล่าวซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อที่จะกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันอาจมีผลเป็นการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น เนื้อหาของระเบียบฉบับพิพาทจึงต้องชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ การใดที่พยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณี ให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติเป็นหลักไว้ว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ กรณีจึงเห็นว่าหลักเกณฑ์ตามข้อกำหนดของระเบียบฉบับพิพาทเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ดังกล่าว เพราะหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓ ผู้ถูกกล่าวหา ย่อมสามารถปกป้องสิทธิของตนได้ดีกว่า หากให้พยานหลักฐานหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ เป็นผู้แนะนำผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน การไปจำกัดสิทธิในการนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมการรับฟังและห้ามมิให้บุคคลข้างต้นซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา จึงย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาเกินไปกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงต้องนำมาตรา ๒๓ มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ตามข้อกำหนดของระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนฉบับพิพาท ดังนั้น เนื้อหาของระเบียบฉบับพิพาทในส่วนที่กำหนด “ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา” จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

ในการให้โอกาสแก่คู่กรณีที่จะโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง หรือพิสูจน์ข้อเท็จจริง รวมทั้งแก้ข้อกล่าวหา นั้น บุคคลผู้เป็นคู่กรณีที่ถูกกระทบสิทธิอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือความชำนาญ ทั้งในด้านข้อเท็จจริงและในด้านข้อกฎหมายอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในแง่ข้อกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้ คู่กรณีผู้ถูกกระทบสิทธิหรือผู้อาจถูกกระทบสิทธิไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเพียงพอ จึงได้มีการ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า “ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำนายความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลง ต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น ” ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าวถือเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งในเรื่องการศึกษาโดยเปิดเผย เพราะการกำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณา ทางปกครองในกรณีคู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ได้ เท่ากับเป็นการรับรองว่าคู่กรณี และผู้ที่จะช่วยเหลือปกป้องสิทธิของคู่กรณีสามารถเข้าร่วมรู้เห็นในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ หรือคู่กรณีอาจทำการแต่งตั้งตัวแทนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองของตนก็ได้ตามความ ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ทั้งนี้ สิทธิในการมีทนายความถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับ กระบวนการยุติธรรม ซึ่งหากเทียบเคียงกับเรื่องสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาในการที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา ซึ่งมีความมุ่งหมาย เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ต้องหาจะมีสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่โดยถือหลักอาวูที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ การที่ผู้ต้องหาจะเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย สามารถต่อสู้คดีได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ คงจะมีน้อยกรณี ดังนั้น การให้ผู้ต้องหาต่อสู้คดีเองทั้ง ๆ ที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมายเลย ย่อมทำให้ ผู้ต้องหาไม่ได้รับความยุติธรรม ผู้ต้องหาจึงต้องมีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเท่าเทียมกันกับฝ่ายผู้เสียหาย โดยหากฝ่ายผู้เสียหายมีเจ้าพนักงานตำรวจหรือมีพนักงานอัยการคอยช่วยเหลือดูแล ผู้ต้องหาก็คง จะมีทนายความคอยช่วยเหลือให้คำปรึกษาตั้งแต่ในชั้นแรก เพราะสิทธิการมีทนายความของผู้ต้องหา มีความสัมพันธ์กับความหนักเบาของโทษและความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาด้วย ซึ่งการที่ กฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาในการมีทนายความเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเพราะรัฐตระหนักถึง ความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาตามหลักนิติธรรม โดยให้โอกาสผู้ต้องหาได้ต่อสู้คดี อย่างเต็มที่และเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคและหลักการฟังความทุกฝ่ายเพื่อพิสูจน์ ความบริสุทธิ์ของตนเอง และเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐ โดยเป็นสิทธิ

ที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้^๖

ในการพิจารณาทางปกครองก็เช่นเดียวกันอาจเกิดกรณีที่คู่กรณีไม่มีความรู้ในเชิงลึกของข้อกฎหมายแล้วให้ถ้อยคำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง ซึ่งแม้จะเป็นข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่หากมีการให้ถ้อยคำหรือให้การอธิบายที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ ก็อาจจะมีผลต่อการพิจารณาของผู้มีอำนาจในการพิจารณาได้ ผู้เชี่ยวชาญให้คำปรึกษาในการกระทำการจึงเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติรับรองให้กรณีที่คู่กรณีต้องปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง มีสิทธิที่จะนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาเข้าไปช่วยเหลือได้ โดยอาจจะจ้างพยานหลักฐานหรือแต่งตั้งที่ปรึกษาที่รู้กฎหมายเข้าไปฟังการพิจารณาด้วยโดยสิทธิของคู่กรณีดังกล่าวนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย” ซึ่งคำว่า “หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม”^๗ นั้น หมายถึง หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจากมุมมองของผู้ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนในทางภาวะวิสัยแล้ว เป็นหลักเกณฑ์ที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นประธานแห่งสิทธิ ไม่ใช่วัตถุที่รัฐมุ่งกระทำต่อ

เมื่อในคดีนี้เป็นกรณีเกี่ยวกับการออกกฎของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นการออกกระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนที่กำหนดหลักเกณฑ์การสืบสวนสอบสวนและวิธีพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ว่ามีกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทหรือไม่ และดำเนินการโดยคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนตามระเบียบฉบับดังกล่าว ดังนั้น เมื่อระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนที่พิพาทอันมีสถานะเป็น “กฎ” ของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีความหมายว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” รวมทั้งการดำเนินการของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนซึ่งถือเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” อันมีความหมายว่าการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นวิธีปฏิบัติ

^๖ รุ่งนภา เอี่ยมศรี และธานี วรภัทร์, (๒๕๕๘), สิทธิของผู้ต้องหากับการช่วยเหลือทางกฎหมาย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, สืบค้นจาก https://doi.nrct.go.th/ListDoi/listDetail?Resolve_Doi=10.14458/DPU.the.2015.6 เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕.

^๗ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๔, หน้า ๗.

ราชการทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งถือเป็น “คู่กรณี” อันหมายความว่า “ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง” ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้วินิจฉัยว่า เนื้อหาตามข้อกำหนดของระเบียบฉบับพิพาท เฉพาะในส่วนที่กำหนดว่า ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ชักถาม แนะนำ ผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบฉบับพิพาทแทน

จากหลักกฎหมายและหลักการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมถึงข้อพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตั้งที่กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์นี้คือบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งทั้งผู้ฟ้องคดีและศาลมีความเห็นตรงกันว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน ที่มีข้อกำหนดซึ่งให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นคู่กรณีต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันหมายถึงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครอง ซึ่งผู้ตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวก็คือฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั่นเอง ดังนั้น จึงเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากความเข้าใจกฎหมายคลาดเคลื่อนของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการให้เหตุผลของหน่วยงานของรัฐที่ออกข้อกำหนดตามระเบียบฉบับพิพาทว่า ในการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ไม่ใช่กรณีของการดำเนินคดีอาญาทั่วไป หากแต่เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็จะใช้สิทธิในฐานะผู้เสียหายเพื่อร้องทุกข์ดำเนินคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหาในภายหลัง ดังนั้น การกำหนดให้มีกระบวนการตามระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดที่พิพาท จึงเป็นเรื่องของการให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยมีบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจง ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะมีความรู้ทางกฎหมายหรือไม่ ไม่ใช่ข้อสาระสำคัญ แต่เจตนารมณ์ในเรื่องนี้ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหารู้สึกอบอุ่นใจ และมีพยานรู้เห็นการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของตนและการทำหน้าที่ของผู้แจ้งข้อกล่าวหาอันเป็นหลักประกันว่าผู้แจ้งข้อกล่าวหาได้ดำเนินการโดยโปร่งใสและเป็นธรรม จึงเป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นโดยสุจริต ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และไม่มี

ลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบแต่อย่างใด

ทั้งนี้ จากการสำรวจกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับของฝ่ายปกครอง ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาในหลาย ๆ หน่วยงาน พบว่ามีทั้งกรณีที่มีข้อกำหนดโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย และการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๖๔ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงาน การสั่งพักงาน และให้ออกจากงานไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยวินัย การดำเนินการ และการลงโทษทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ว่าด้วยวินัย และการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้น และข้อกำหนดที่มีข้อความขัดหรือแย้งซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาดังเช่นในคดีพิพาทนี้ ยกตัวอย่างเช่น กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๕๐ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๕๕ เดิม ซึ่งตามข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง (๓) กำหนด “ห้ามมิให้ทนายความและที่ปรึกษาตอบคำถามแทนคู่กรณีหรือพยานฝ่ายตน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ” รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๖ ซึ่งกำหนด “ห้ามมิให้ทนายความหรือที่ปรึกษาตอบคำถามแทนคู่กรณีหรือพยานฝ่ายตน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ กรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ นั้น” ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๓ ที่กำหนดให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของข้อ ๒๖ ข้างต้น และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “คู่กรณีและพยานมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการตรวจสอบได้ ทั้งนี้ การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีหรือพยาน ให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณีหรือพยาน แล้วแต่กรณี เว้นแต่คู่กรณีหรือพยานจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น” อันเป็นข้อความที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วในปัจจุบัน

จึงเห็นว่า หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ควรทบทวนกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทั้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ว่า มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใด ที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับหลักการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมทั้งกฎของฝ่ายปกครอง มีหลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาในลักษณะเดียวกับสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและหลักการฟังความทุกฝ่าย อันนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างแท้จริง

๓. ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการ

เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองก่อนการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐซึ่งจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล มีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี ซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ด้วยการได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่ตามหลักการฟังความทุกฝ่าย เห็นควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทบทวนกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ทั้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ว่ามีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับหลักการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองให้แก่คู่กรณี หรือไม่ หากมี ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือข้อกำหนดดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๓ ดังที่กล่าวมา

๒ กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒)

๑. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ และได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ประเภทคณาจารย์ประจำ ตามประกาศคณะกรรมการเลือกตั้งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ เรื่อง ผลการเลือกตั้งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ครั้งที่ ๑ คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และได้มีหนังสือรายงานผลการเลือกตั้งต่ออธิการบดีเพื่อทราบ และนำเสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง แต่สภามหาวิทยาลัยยังไม่มีมติแต่งตั้ง โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยหรือไม่

สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีนั้น ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมให้การสนับสนุน เข้าร่วมและเป็นแกนนำชุมชนในการขัดขวางการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งเข้าข่ายกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและประพฤติตัวไม่เหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ สภามหาวิทยาลัยจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ ถอดถอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งรองอธิการบดี และอธิการบดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ยังมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ก่อนที่จะมีการประกาศรับสมัครเลือกตั้งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการครั้งที่มีปัญหา สภามหาวิทยาลัยได้ยกเลิกข้อบังคับฉบับเดิม และออกข้อบังคับฉบับใหม่ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งข้อ ๗ วรรคสอง ของข้อบังคับฉบับดังกล่าวกำหนดว่า นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระในวรรคหนึ่งแล้ว ประธานและกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ... (๘) ถูกลงโทษทางวินัยหรือทางจรรยาบรรณ หรืออยู่ระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเวลาล่วงเลยมานานพอสมควร แต่สภามหาวิทยาลัยพิจารณาคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีไม่แล้วเสร็จ ทำให้ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสาเหตุดังกล่าวเกิดจากข้อบังคับฉบับใหม่ที่สภามหาวิทยาลัยออกมาใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนข้อบังคับฉบับดังกล่าว โดยในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยได้มีมติเห็นชอบตามผลการเลือกตั้งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี

เป็นประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับฉบับพิพาท สภามหาวิทยาลัยจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวในการประชุมคราวเดียวกัน

กรณีมีประเด็นสำคัญต้องพิจารณาว่า ข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับฉบับพิพาทที่กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการพ้นจากตำแหน่งเมื่ออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

โดยทางสภามหาวิทยาลัยได้มีข้อต่อสู้ในประเด็นนี้ว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจตามกฎหมาย (ซึ่งในที่นี้คือ มาตรา ๑๘ (๒) ประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗) ในการออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเพื่อกำหนดองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาและกรรมการสภาคณาจารย์ ด้วยเหตุนี้ ข้อบังคับฉบับพิพาทจึงออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคดีนี้ว่า เมื่อพิจารณาข้อ ๖ (๑) ของข้อบังคับฉบับพิพาท ซึ่งกำหนดว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานสภาคณาจารย์และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ จะต้องเป็นคณาจารย์ประจำหรือข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาในมหาวิทยาลัย กรณีจึงเห็นว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการได้นั้น จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น การออกกฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ก็จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกด้วย

เมื่อมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ว่า ในระหว่างการสอบสวนจะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครอง “สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา” กรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและอยู่ในระหว่างการสอบสวน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดที่เป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เพราะการสอบสวนทางวินัยกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง นั้น เป็นเพียงขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยเท่านั้น โดยให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร โดยข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงยังมีใช้ผู้กระทำความผิดวินัย แต่ความในข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับฉบับพิพาท ได้กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการพ้นจากตำแหน่งเมื่ออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นการนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมาเป็นข้ออ้างให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการต้องพ้น

จากตำแหน่ง ซึ่งกระทบต่อสิทธิของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีจึงเห็นได้ว่า ข้อบังคับดังกล่าวมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่มีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิของข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัย

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า ความในข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับฉบับพิพาท เฉพาะส่วนที่กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการพ้นจากตำแหน่งเมื่อถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้น ในคดีนี้สภามหาวิทยาลัยยังมีข้อต่อสู้อีกว่า ถ้อยคำว่า “สิทธิของผู้ถูกสอบสวน” ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หมายถึงสิทธิในการได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามปกติหรือสิทธิในการพิจารณาความดีความชอบ อันเป็นสิทธิที่มีและระบุไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว หากได้หมายความถึงสิทธิอย่างอื่นด้วย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่ได้ระบุว่าสิทธิของผู้ถูกสอบสวน หมายความว่าถึงเฉพาะสิทธิในการได้รับเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือสิทธิในการพิจารณาความดีความชอบ ซึ่งหากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเฉพาะสิทธิในการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือสิทธิในการพิจารณาความดีความชอบของผู้ถูกสอบสวนเท่านั้น จะต้องมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจน เมื่อไม่ได้มีการบัญญัติไว้ว่าสิทธิตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หมายถึงสิทธิในประการใด กรณีจึงไม่อาจแปลความไปในทางจำกัดสิทธิได้ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวก็เป็นไปตามหลักการใช้การตีความกฎหมาย ที่หากจะต้องตีความถ้อยคำใดในกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะตีความกฎหมายให้เป็นโทษแก่กรณีฝ่ายที่เสียเปรียบไม่ได้

๒. บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นถือว่าการกฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากฝ่ายปกครองกระทำการใดโดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ย่อมถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องถูกยกเลิกหรือเพิกถอน และอาจต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นด้วย ซึ่งการออก “กฎหมายลำดับรอง” (Subordinate or Delegated Legislation) เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตลอดจนวิธีดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ เป็นการดำเนินการเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ^๕ จึงถือเป็น

^๕ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การทบทวน ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ล่าสมัยหรือหมดความจำเป็น (Deregulation), หน้า ๑๖๓. สืบค้นข้อมูลจาก http://hss.moph.go.th/fileupload/doc_slider/2016-12-01-628-410.pdf. เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕.

การกระทำทางปกครองประการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองต้องมีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” (le principe de légalité) กล่าวคือ การออกกฎหมายลำดับรองต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น หากเรื่องใดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้บัญญัติไว้แจ้งชัดให้ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดในเรื่องใด ฝ่ายปกครองจะออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นมิได้ และบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้ง หรือเกินไปกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มิได้ หากฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองโดยไม่มีอำนาจ หรือออกโดยขัดหรือแย้ง หรือเกินไปกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

ที่ผ่านมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎหมายลำดับรองไว้หลายกรณี อาทิ กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งออกข้อบัญญัติ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม โดยมีข้อกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง แต่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติในลักษณะดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๔๙) หรือกรณีที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกระเบียบ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บเงิน เข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามโครงการเงินเพิ่ม ค่าอ้อยขั้นต้น ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ทั้งที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในการกำหนดภาระหรือหน้าที่ของโรงงาน น้ำตาลทรายให้ต้องหักเงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้แต่อย่างใด ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นกฎที่ออกเกินอำนาจ ตามกฎหมายแม่บท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔๐/๒๕๔๙) หรือกรณีที่กรมการขนส่ง ทางบกออกระเบียบกรมการขนส่งทางบกกว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถในการรับจ้าง รับส่งนักเรียน พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่จะต้องออกเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของนายทะเบียน ในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้รถยนต์เป็นรถรับจ้างรับส่งนักเรียนเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ นายทะเบียนไปออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถ ในการรับจ้างรับส่งนักเรียนแต่อย่างใด จึงเป็นการออกระเบียบที่เกินอำนาจกฎหมายแม่บทและไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๒/๒๕๕๓)^๓ หรือกรณีที่มีมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ออกข้อบังคับว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยกำหนดว่าผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้ง เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนคณาจารย์ต้องมีคุณสมบัติเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย สายผู้สอนเท่านั้น ทั้งที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทมิได้กำหนดห้ามมิให้ คณาจารย์ที่เป็นข้าราชการมีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทน คณาจารย์ จึงเป็นการออกข้อบังคับที่เกินไปกว่าขอบเขตของกฎหมายแม่บทและไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๘๔/๒๕๕๙)

นอกจากนี้ โดยที่ข้อจำกัดในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น นอกจากต้องพิจารณา จากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองแล้ว ยังต้องพิจารณา จากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย สำหรับคดีที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาข้างต้นนี้ ถือเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการที่ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองขัดหรือแย้ง หรือเกินไปกว่า กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากการที่สภามหาวิทยาลัยในคดีนี้ ให้การต่อสู้ว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๘ (๒) ประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคสอง ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่สภามหาวิทยาลัยอาศัย อำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัย แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีในคดีนี้มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติอีกฉบับที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับ “สิทธิของผู้ถูกสอบสวนทางวินัย” เอาไว้ ดังนั้น ในการออกข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น สภามหาวิทยาลัยจึงต้องคำนึงถึงมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ด้วย

ทั้งนี้ นอกจากข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยที่ปรากฏในคดีนี้แล้วยังพบว่า มีข้อบังคับของ มหาวิทยาลัยอื่น ๆ อาทิ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๐ (๕) และข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยสภาอาจารย์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘ (๓) ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นสภาคณาจารย์ในลักษณะ เดียวกับข้อบังคับในคดีนี้คือ ต้องไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างการถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรง ซึ่งแม้คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้อาจไม่ผูกพันเนื่องจากมิได้เป็นคู่กรณี ในคดี แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าข้อบังคับดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยขัดหรือแย้ง ต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

^๓ สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง, กฎหมายลำดับรองออกเกินแม่บท : ข้อพิจารณาด้านอำนาจตามกฎหมายแม่บท และแนวทางการร่างกฎหมาย, หน้า ๒-๓, สืบค้นข้อมูลจาก <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13714.pdf> เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕.

ด้วยเหตุนี้ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒ ที่ยกมาเป็นกรณีศึกษา ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่ยกมาเป็นตัวอย่าง ประกอบในรายงานฉบับนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีที่ฝ่ายปกครองออกกฎหมาย ลำดับรองขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินั้น เป็นเหตุอันเกิดจากหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจหรือเข้าใจหลักกฎหมายปกครอง คลาดเคลื่อนเนื่องจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหมายลำดับรองโดยมิได้ พิจารณากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ครบถ้วน

แนวทางการแก้ไข้ปัญหาเพื่อลดข้อพิพาทอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวนี้ สำหรับในส่วนข้อบังคับเกี่ยวกับสภาคณาจารย์และข้าราชการของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นเหตุ แห่งการฟ้องคดีในคดีที่ยกมาเป็นกรณีศึกษานี้ สถาบันอุดมศึกษาทั้งหลาย รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษา เอกชน ซึ่งเป็นหน่วยงานตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๖ ควรพิจารณาทบทวนข้อบังคับสภาคณาจารย์ และข้าราชการของตนเองว่ามีข้อกำหนดที่เป็นการลิดรอนหรือจำกัด “สิทธิของผู้ถูกสอบสวนทางวินัย” อย่างเช่นในคดีนี้หรือไม่ ถ้ามี ควรพิจารณาแก้ไข้ให้ถูกต้องเสีย

นอกจากนั้น เมื่อกฎหมายลำดับรองเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานทางปกครองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัจจุบัน มีการออกกฎหมายลำดับรองตามความในพระราชบัญญัติต่าง ๆ จำนวนมาก ทั้งที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่ประชาชนต้องปฏิบัติ และที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการดำเนินงาน ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ในกฎหมายลำดับรองนั้น ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม นอกจากจะมีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ของฝ่ายปกครอง หรือมีผลเป็นการสร้างภาระที่ไม่จำเป็นแก่ประชาชนแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อ ความน่าเชื่อถือของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้น อีกด้วย อันเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องทบทวนกฎหมายลำดับรองที่ออกมา ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร จัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการเสนอแนะต่อส่วนราชการเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข้ ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรอง ที่ไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ เป็นอุปสรรค ต่อการประกอบกิจการหรือการดำรงชีวิตของประชาชน หรือก่อให้เกิดภาวะหรือความยุ่งยาก ต่อประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ควรสำรวจด้วยว่า มีกฎหมายลำดับรองฉบับใดที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือไม่ ถ้ามี ควรเสนอแนะต่อส่วนราชการนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข้ ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองนั้น

เสียด้วย และหากเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น ก็อาจเสนอแนะผ่านทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว

๓. ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการ

๓.๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เห็นควรเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำชับให้สถาบันอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทบทวนกฎหมายลำดับรองและหรือข้อบังคับของตนว่า มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บทและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้ามีให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง และในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดจะออกกฎหมายลำดับรองหรือข้อบังคับฉบับใหม่ ให้ศึกษากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างถี่ถ้วนเพื่อไม่ให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้ง หรือเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนด

๓.๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เห็นควรเสนอว่า ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะนำกฎหมายลำดับรองฉบับใดมาทบทวนตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้อำนาจไว้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้วยว่า กฎหมายลำดับรองฉบับนั้นมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจหรือที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้ามี ก็ให้เสนอแนะต่อส่วนราชการที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองดังกล่าว หรือหากเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น ก็อาจเสนอแนะผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เพื่อเป็นการบูรณาการการทบทวนกฎหมายลำดับรองอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

เอกสารวิชาการ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (๒๕๕๔). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

อินเทอร์เน็ต

รุ่งนภา เอี่ยมศรี และธานี วรภัทร์. (๒๕๕๘). สิทธิของผู้ต้องหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางกฎหมาย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (ออนไลน์). https://doi.nrct.go.th/ListDoi/listDetail?Resolve_DOI=10.14458/DPU.the.2015.6. ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕.

สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง. กฎหมายลำดับรองออกเกินแม่บท : ข้อพิจารณาด้านอำนาจตามกฎหมายแม่บทและแนวทางการร่างกฎหมาย. (ออนไลน์). <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13714.pdf>. ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การทบทวน ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็น (Deregulation)). (ออนไลน์). https://hss.moph.go.th/fileupload_doc_slider/2016-12-01-628-410.pdf. ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕.