



# ด่วนที่สุด

ที่ ศป ๐๐๒๖/ ๑๗๕



สำนักงานศาลปกครอง  
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ  
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่  
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๑๗ มกราคม ๒๕๖๕

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการฟ้องคดีปิดปากในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบ พ.ศ. ....

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๓๗๐๐๘ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีแจ้งว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการฟ้องคดีปิดปากในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบ พ.ศ. .... จึงขอให้เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือส่วนอื่นที่เห็นสมควรเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี นั้น

สำนักงานศาลปกครองขอเรียนว่า ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการฟ้องคดีปิดปากในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบ พ.ศ. .... แล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. หลักการของร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการฟ้องคดีปิดปากในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบ พ.ศ. .... เพื่อคุ้มครองบุคคลที่แสดงความคิดเห็น การให้ถ้อยคำ การแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล หรือการจัดทำคำร้องหรือคำกล่าวหา เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบของเจ้าพนักงานของรัฐ มิให้ถูกข่มขู่ ปิดกั้นการแสดงความคิดเห็น การเอาผิดหรือการกลั่นแกล้งในลักษณะของการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต สำนักงานศาลปกครองเห็นด้วยกับหลักการในภาพรวม

๒. ในส่วนของเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเกี่ยวข้องกับ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้แก่ มาตรา ๑๙ ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคำฟ้องว่า การฟ้องคดีเป็นหรือไม่เป็นการฟ้องคดีปิดปาก และมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่เสนอความเห็นหรือข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่า การฟ้องคดีดังกล่าวมีมูลพอที่จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการบังคับในทางปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดีของศาลต่อไป และในร่างมาตราเดียวกันนี้ในวรรคสองกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เพื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายหรือให้ได้รับการเยียวยาในทางปกครอง รวมทั้งได้รับความคุ้มครองชั่วคราวหรือสิทธิประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีพึงได้รับตามกฎหมายด้วย มาตรา ๒๑ บัญญัติให้อำนาจศาลในการ / แสวงหา...

แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่บทบัญญัติมาตรานี้กำหนดในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วศาลเห็นเองหรือผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องว่าการฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการฟ้องคดีปิดปาก เพื่อประกอบการพิจารณาที่ศาลจะได้มีคำสั่งให้รับหรือไม่รับคดีนี้ไว้พิจารณา นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรานี้ยังให้อำนาจศาลในการออกคำสั่งเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ถูกฟ้องคดีได้ตามที่ศาลเห็นสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดของศาลที่กำหนดไว้ หรือให้มีดุลพินิจตามสมควร เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในคดีที่ได้รับประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๒๒ บัญญัติให้ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้รับคดีไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๑ ให้ศาลมีอำนาจจำหน่ายคดีออกจากสารบบความไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าการตรวจสอบหรือการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือการดำเนินคดีของหน่วยงานตามกฎหมายอื่นจะแล้วเสร็จ และมาตรา ๒๕ บัญญัติถึงมูลค่าความเสียหายจากการถูกฟ้องคดีปิดปากที่ศาลมีอำนาจกำหนดในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุว่าการฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการฟ้องคดีปิดปากและผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยความเสียหาย

สำนักงานศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ลักษณะของคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กล่าวโดยสรุปได้แก่ คดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือปฏิบัติการทางปกครอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนกฎ เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือห้ามปฏิบัติการต่อไป อันเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด อันเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีที่ฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ในการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

จากข้างต้น จะเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยหลักแล้วจะเป็นการฟ้องเพื่อขอให้มีการเยียวยาแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการขอให้มีการเพิกถอนกฎ เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือห้ามปฏิบัติการต่อไปซึ่งการกระทำที่ไม่ชอบ หรือให้มีการปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด หรือให้มีการชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งในกรณีหลังนี้ โดยปกติแล้วจะเป็นการฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองรับผิด มิใช่ฟ้องตัวบุคคล อย่างไรก็ตาม การฟ้องตัวบุคคลให้รับผิดในคดีปกครองก็อาจมีได้ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ โดยลักษณะคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของ

/ ศาลปกครอง...


ศาลปกครองตามที่ได้กล่าวไปแล้ว โอกาสที่จะมีการฟ้องคดีปิดปากในศาลปกครองจนเป็นเหตุให้ศาล ต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๕ น่าจะไม่มีเกิดขึ้น และหากมีการฟ้องคดี ต่อศาลปกครองในลักษณะที่เป็นการฟ้องปิดปากก็ มีความน่าจะเป็นที่จะไม่ชอบด้วยเงื่อนไขการฟ้องคดี ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และจะเป็นเหตุให้ศาลปกครอง สามารถมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้อยู่แล้ว กล่าวโดยสรุป สำนักงานศาลปกครองจึงเห็นว่า บทบัญญัติตามร่างมาตราดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาทของคดีปกครองตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

นอกจากนี้ โดยผลของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยศาลปกครองจะรับฟัง พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐาน ของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๕๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ ข้อ ๕๐ ข้อ ๕๑ และข้อ ๕๔ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีความจำเป็น ที่จะต้องกำหนดให้อำนาจศาลปกครองในการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่ปรากฏ ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันกรฟ้องคดีปิดปากในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติ มิชอบ พ.ศ. .... มาตรา ๒๒ อีก

อนึ่ง สำหรับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ตามมาตรา ๑๘ ที่กำหนดว่า ในการพิจารณาทำความเห็นที่เป็นเหตุของการฟ้องคดีปิดปากในคดีปกครอง ในชั้นจัดทำความเห็นของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นหรือไม่เป็นการฟ้องคดีปิดปาก ให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี มีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งหรือความเห็นของเจ้าหน้าที่นั้นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น สำนักงานศาลปกครองเห็นว่า การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ที่ช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๙ กำหนดให้มีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวน ในการดำเนินคดีปกครองตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย ซึ่งกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่พนักงาน คดีปกครองที่จะทำความเห็นหรือมีคำสั่งในเรื่องที่มีผลเกี่ยวกับคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครอง จึงเห็นว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้สิทธิผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งหรือความเห็นของเจ้าหน้าที่ของ ศาลปกครอง (พนักงานคดีปกครอง) ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันกรฟ้องคดีปิดปาก ในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบ พ.ศ. .... ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของพนักงาน คดีปกครองซึ่งช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เช่นกัน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นางสมฤดี ชัญญุศิริ)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สำนักกฎหมาย

กลุ่มนิติการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๐๙๑๘

โทรสาร ๐ ๒๑๐๕ ๕๕๖๗