สำเนา

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๓๗๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

กราบเรียน/เรียน รอง-นรม., รัฐ-นร., กระทรวง, กรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. สำเนาหนังสือสำนักงานศาลปกครอง ที่ ศป ๐๐๒๑/๗๒๑ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๕
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ด่วนที่สุด ที่ อว (ปคร) ๐๒๑๓/๑๖๓๓๗ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๕
๓. สำเนาหนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๐๗/๗๔๕๐ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๕
๔. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๒๑๗ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๕
๕. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๐/๑๐๙ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕

ด้วยสำนักงานศาลปกครองได้เสนอรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ไปเพื่อดำเนินการ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ ว่า

๑. รับทราบรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ

๒. ให้หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญกับรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีและรายงานแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่สำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่ให้แก่หน่วยงานของรัฐทราบเป็นประจำทุกปีด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)

ณัฐฏ์จารี อนันตศิลป์

(นางณัฐฏ์จารี อนันตศิลป์)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๒๒ (อังกูร), ๑๕๒๒ (เฉลิมขวัญ)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๔๖ www.soc.go.th
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@soc.go.th

หมายเหตุ
อัยการสูงสุด : จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
รอง-นรม., รัฐ นร., กระทรวง : จึงเรียนยืนยันมา
องค์กรอิสระ, กรม : จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ที่ ศป ๐๐๒๑/๗๒๑

สำนักงานศาลปกครอง
๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

ด้วยสำนักงานศาลปกครองมีภารกิจตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการนี้ สำนักงานศาลปกครองเห็นถึงความสำคัญในการกำหนดแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนอันเกินสมควรแก่เหตุ ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในด้าน (๖) การบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จึงเห็นเป็นการสมควรเสนอเรื่องรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ มาเพื่อนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือเพื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. <u>เรื่องเดิม</u>

๑.๑ **ความเป็นมาของเรื่องที่เสนอ** ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ในข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย 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

สำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีและรายงานแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นประจำทุกปี โดยแจ้งแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์การมหาชน รวมถึงห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวม ๙,๐๐๐ หน่วยงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการที่จะส่งเสริมการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ถูกต้อง และลดข้อโต้แย้งในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

๒. <u>เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี</u>

แม้ว่าสำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีและรายงานแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้แก่หน่วยงานของรัฐทราบเป็นประจำทุกปี โดยจัดส่งหนังสือดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์การมหาชน รวมถึงห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จำนวน ๙,๐๐๐ หน่วยงาน แต่ปรากฏว่ายังมีการนำคดีที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีลักษณะเดียวกันมาฟ้องต่อศาลปกครองเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ถือปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือยังมิได้ศึกษาถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่สำนักงานศาลปกครองได้เผยแพร่ให้ทราบ ในการนี้ สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำ "รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ" เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณามีมติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติราชการตามที่ปรากฏในรายงานนี้

๓. <u>สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย</u>

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ ประกอบด้วยข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการจำนวน ๒ กรณี อันได้แก่

๓.๑ กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๗/๒๕๖๒) มีสาระสำคัญว่า การออกระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนของการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาโดยกำหนดห้ามมิให้ทนายความและหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา เป็นการออกระเบียบที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 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 และในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดจะออกกฎหมายลำดับรองหรือข้อบังคับฉบับใหม่ให้ศึกษากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน เพื่อไม่ให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งหรือเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนด สำหรับประการที่สองนั้น เกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองของส่วนราชการอื่น ๆ เห็นควรเสนอว่า ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะนำกฎหมายลำดับรองฉบับใดมาทบทวนตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้อำนาจไว้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้วยว่า เนื้อหาของกฎหมายลำดับรองฉบับนั้นมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจหรือที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้ามี ก็ให้เสนอแนะต่อส่วนราชการที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองดังกล่าว หรือหากเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น ก็อาจเสนอแนะผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) อันจะเป็นการบูรณาการในการทบทวนกฎหมายลำดับรองอย่างแท้จริง

/๔. ข้อเสนอ...

๔. <u>ข้อเสนอของส่วนราชการ</u>

ตามเหตุผลที่เรียนมาดังกล่าว สำนักงานศาลปกครองจึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๔.๑ รับทราบรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

๔.๒ ให้หน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการในรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐข้างต้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

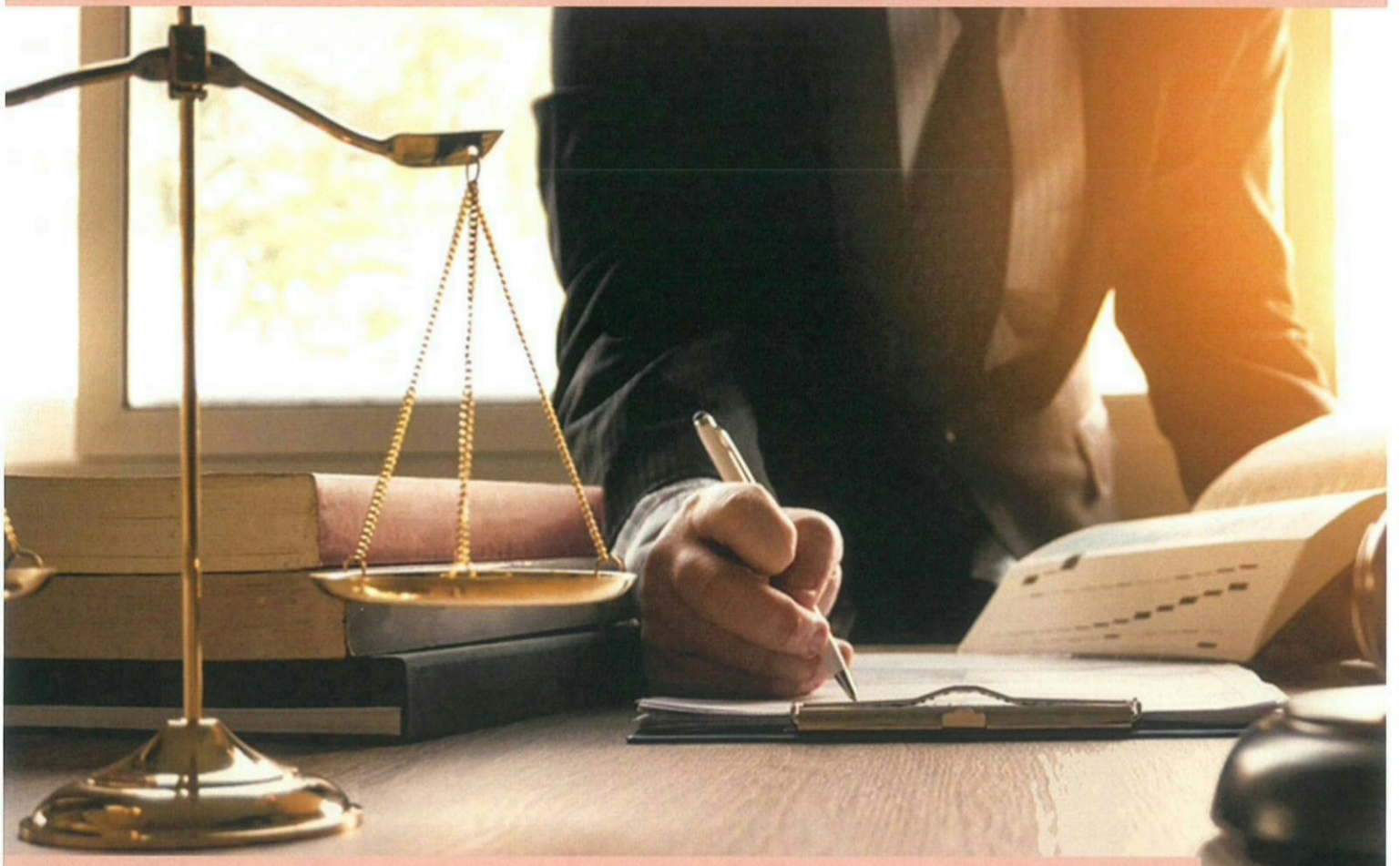
(นางสมฤดี ธัญญสิริ)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

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

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๕ ส.ค. ๖๕

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี
เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี



สำนักงานศาลปกครอง

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี
เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ
ของหน่วยงานของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

สารบัญ

หน้า

การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง **๑**

กรณีที่ ๑ กฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๗/๒๕๖๒) **๕**

๑. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ๕
๒. บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี ๗
๓. ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการ ๑๑

กรณีที่ ๒ กฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒) **๑๓**

๑. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ๑๓
๒. บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี ๑๕
๓. ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการ ๑๙

บรรณานุกรม

การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง

"กฎหมายลำดับรอง" (Subordinate or Delegated Legislations) มีสถานะเป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่มีสถานะต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยการออกกฎหมายลำดับรองต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น และบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้ หากเรื่องใดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้บัญญัติไว้แจ้งชัดให้ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดในเรื่องใด ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นมิได้ ทั้งนี้ กฎหมายลำดับรองแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท[๑] ดังนี้

๑. กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกมาเพื่อให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม เช่น กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น

๒. กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั้นเอง 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 ระเบียบที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็น (Deregulation)), หน้า ๒-๔, สืบค้นข้อมูลจาก https://hss.moph.go.th/fileupload doc_slider/2016-12-01-628-410.pdf เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕.

จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย อันอาจนำไปสู่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองนั้นโดยฝ่ายบริหารเอง หรือกระบวนการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎหมายลำดับรองนั้นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

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

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

๑. กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ได้แก่ **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๗/๒๕๖๒** เป็นกรณีเกี่ยวกับการออกระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนของการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา โดยกำหนดห้ามมิให้ทนายความและหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่าข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๒๓ ดังกล่าว มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบฉบับพิพาทแทน ซึ่งนอกจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีนี้แล้ว จากการตรวจสอบพบว่า ยังมีระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นอีกหลายหน่วยงานที่มีข้อกำหนดอันเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในลักษณะเดียวกับคดีนี้ จึงเห็นว่า **เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเหตุอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ** กล่าวคือ เกิดจากความเข้าใจกฎหมายคลาดเคลื่อนของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกระเบียบฉบับพิพาท เห็นควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีข้อสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทบทวนกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ทั้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ว่ามีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับหลักการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองให้แก่คู่กรณี หรือไม่ หากมี เห็นควรสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเสนอเรื่องเพื่อให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือข้อกำหนดดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๓ ดังที่กล่าวมา

๒. กฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง

ได้แก่ **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒** เป็นกรณีเกี่ยวกับการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยในส่วนที่กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพ้นจากตำแหน่งเมื่อถูกลงโทษทางวินัยหรือทางจรรยาบรรณหรืออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นการออกกฎหมายลำดับรองขัดกับหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ห้ามมิให้นำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวน ซึ่งนอกจากมหาวิทยาลัยที่เป็นคู่กรณีในคดีแล้ว ยังพบว่า มีข้อบังคับของมหาวิทยาลัยบางแห่งที่มีข้อกำหนดในลักษณะเดียวกับที่ปรากฏในคดีนี้ นอกจากนั้น ยังมีคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎหมายลำดับรองไว้อีกหลายกรณี แสดงให้เห็นได้ว่าฝ่ายปกครองยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองอยู่พอสมควร จึงมิได้พิจารณากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทบสิทธิจากกฎหมายลำดับรองนั้นนำมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวจึงถือ**เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ** โดยมีข้อเสนอแนะแนวแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นสองส่วน คือ ในส่วนของการออกกฎหมายลำดับรองของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำชับให้สถาบันอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทบทวนกฎหมายลำดับรองและหรือข้อบังคับของตนว่า มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บทและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้ามี ให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง และในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดจะออกกฎหมายลำดับรองหรือข้อบังคับฉบับใหม่ ให้ศึกษากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน เพื่อไม่ให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งหรือเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนด และในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองของส่วนราชการอื่น ๆ นั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสำรวจว่ามีกฎหมายลำดับรองฉบับใดที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือไม่ ถ้ามี ให้เสนอแนะต่อส่วนราชการที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองดังกล่าว และหากเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น ให้เสนอแนะผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้อำนาจไว้

๑ กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๗/๒๕๖๒)

๑. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ หน่วยงานของรัฐในคดีนี้ได้ออกระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บท โดยระเบียบดังกล่าวมีข้อกำหนดว่า "ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงได้จำนวนหนึ่งคน กรณีที่ไม่สามารถนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงไม่อาจนำมาเป็นเหตุขอเลื่อนการชี้แจงได้ และ**ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา** หากฝ่าฝืนหรือมีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวางหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสม ให้ผู้แจ้งข้อกล่าวหาไม่อนุญาตให้บุคคลนั้นเข้าร่วมรับฟังการชี้แจง และให้บันทึกเหตุดังกล่าวรวมไว้ในสำนวนการสืบสวนสอบสวน" ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อกำหนดในตอนท้ายเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งหรือไม่เป็นไปตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีให้มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของคู่กรณีเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ได้ กรณีจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมหรือการมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ส่งผลให้ข้อกำหนดตามระเบียบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าว เฉพาะข้อความที่ห้ามมิให้ทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา

หน่วยงานของรัฐที่ออกระเบียบฉบับพิพาทให้เหตุผลว่า ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความจำเป็นต้องใช้ความรู้ทางด้านกฎหมาย เนื่องจากเป็นเรื่องของการชี้แจงข้อเท็จจริงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งระเบียบฉบับพิพาทได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิชี้แจงหรือไม่ชี้แจงก็ได้ อีกทั้งยังให้สิทธิที่จะแสดงหลักฐานสนับสนุนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของตนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งอาจไม่ใช้สิทธิให้ถ้อยคำ แต่ใช้สิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นหนังสือก็ได้ ประกอบกับหากทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจต้องการจะให้ถ้อยคำสนับสนุนคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาก็มีสิทธิอ้างบุคคลดังกล่าวเป็นพยานได้อยู่แล้ว ดังนั้น การที่ระเบียบฉบับพิพาทมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง จึงเป็นกระบวนการที่สอดคล้อง

ตามความจริงเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทหรือไม่

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

เมื่อมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณี ให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติเป็นหลักไว้ว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ กรณีจึงเห็นว่าหลักเกณฑ์ตามข้อกำหนดของระเบียบฉบับพิพาทเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ดังกล่าว เพราะหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓ ผู้ถูกกล่าวหาย่อมสามารถปกป้องสิทธิของตนได้ดีกว่า หากให้ทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเป็นผู้แนะนำผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน การไปจำกัดสิทธิในการนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมการรับฟังและห้ามมิให้บุคคลข้างต้นซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา จึงย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาเกินไปกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงต้องนำมาตรา ๒๓ มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ตามข้อกำหนดของระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนฉบับพิพาท ดังนั้น เนื้อหาของระเบียบฉบับพิพาทในส่วนที่กำหนด “ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา” จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

ในการให้โอกาสแก่คู่กรณีที่จะโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง หรือพิสูจน์ข้อเท็จจริง รวมทั้งแก้ข้อกล่าวหานั้น บุคคลผู้เป็นคู่กรณีที่ถูกกระทบสิทธิอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือความชำนาญทั้งในด้านข้อเท็จจริงและในด้านข้อกฎหมายอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในแง่ข้อกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้คู่กรณีผู้ถูกกระทบสิทธิหรือผู้อาจถูกกระทบสิทธิไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเพียงพอ จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า "ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น" ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าวถือเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งในเรื่องการพิจารณาโดยเปิดเผย เพราะการกำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนพิจารณาทางปกครองในกรณีที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ได้ เท่ากับเป็นการรับรองว่าคู่กรณีและผู้ที่อาจช่วยเหลือปกป้องสิทธิของคู่กรณีสามารถเข้าร่วมรู้เห็นในกระบวนพิจารณาทางปกครองได้ หรือคู่กรณีอาจทำการแต่งตั้งตัวแทนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองของตนก็ได้ตามความในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ทั้งนี้ สิทธิในการมีทนายความถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหากเทียบเคียงกับเรื่อง**สิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญา**ในการที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ต้องหาจะมีสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่โดยถือหลักอาวุธที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ การที่ผู้ต้องหาจะเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย สามารถต่อสู้คดีได้เองอย่างมีประสิทธิภาพคงจะมีน้อยกรณี ดังนั้น การให้ผู้ต้องหาต่อสู้คดีเองทั้ง ๆ ที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมายเลย ย่อมทำให้ผู้ต้องหาไม่ได้รับความยุติธรรม ผู้ต้องหาจึงต้องมีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเท่าเทียมกันกับฝ่ายผู้เสียหาย โดยหากฝ่ายผู้เสียหายมีเจ้าพนักงานตำรวจหรือมีพนักงานอัยการคอยช่วยเหลือดูแล ผู้ต้องหาก็ควรจะมีทนายความคอยช่วยเหลือให้คำปรึกษาตั้งแต่ในชั้นแรก เพราะสิทธิการมีทนายความของผู้ต้องหามีความสัมพันธ์กับความหนักเบาของโทษและความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาด้วย ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาในการมีทนายความเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเพราะรัฐตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาตามหลักนิติธรรม โดยให้โอกาสผู้ต้องหาได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคและหลักการฟังความทุกฝ่ายเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง และเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐ โดยเป็นสิทธิ

ที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้[๒]

ในการพิจารณาทางปกครองก็เช่นเดียวกันอาจเกิดกรณีที่คู่กรณีไม่มีความรู้ในเชิงลึกของข้อกฎหมายแล้วให้ถ้อยคำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง ซึ่งแม้จะเป็นข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่หากมีการให้ถ้อยคำหรือให้การอธิบายที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ ก็อาจจะมีผลต่อการพิจารณาของผู้มีอำนาจในการพิจารณาได้ ผู้เชี่ยวชาญให้คำปรึกษาในการกระทำการจึงเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติรับรองให้กรณีที่คู่กรณีต้องปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง มีสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าไปช่วยเหลือได้ โดยอาจจะจ้างทนายความหรือแต่งตั้งที่ปรึกษาที่รู้กฎหมายเข้าไปฟังการพิจารณาด้วย โดยสิทธิของคู่กรณีดังที่กล่าวนี้ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่บัญญัติว่า "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย" ซึ่งคำว่า "หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม"[๓] นั้น หมายถึง หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจากมุมมองของผู้ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนในทางภาวะวิสัยแล้ว เป็นหลักเกณฑ์ที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นประธานแห่งสิทธิ ไม่ใช่วัตถุที่รัฐมุ่งกระทำต่อ

เมื่อในคดีนี้เป็นกรณีเกี่ยวกับการออกกฎของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นการออกระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนที่กำหนดหลักเกณฑ์การสืบสวนสอบสวนและวิธีพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทหรือไม่ และดำเนินการโดยคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนตามระเบียบฉบับดังกล่าว ดังนั้น เมื่อระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนที่พิพาทอันมีสถานะเป็น "กฎ" ของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีความหมายว่า "พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ" รวมทั้งการดำเนินการของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนซึ่งถือเป็น "การพิจารณาทางปกครอง" อันมีความหมายว่าการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นวิธีปฏิบัติ

---

[๒] รุ่งนภา เอี่ยมศรี และธานี วรภัทร์, (๒๕๕๘), สิทธิของผู้ต้องหากับการช่วยเหลือทางกฎหมาย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, สืบค้นจาก https://doi.nrct.go.th/ListDoi/listDetail?Resolve _DOI=10.14458/DPU.the.2015.6 เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕.

[๓] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 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 ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบฉบับพิพาทแทน

จากหลักกฎหมายและหลักการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมถึงข้อพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดดังที่กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า **วัตถุแห่งคดีนี้คือบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งทั้งผู้ฟ้องคดีและศาลมีความเห็นตรงกันว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย** อันได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน ที่มีข้อกำหนดซึ่งให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นคู่กรณีต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันหมายถึงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครอง ซึ่งผู้ตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวก็คือฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นเอง ดังนั้น จึงเห็นว่า **เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากความเข้าใจกฎหมายคลาดเคลื่อนของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว** ดังจะเห็นได้จากการให้เหตุผลของหน่วยงานของรัฐที่ออกข้อกำหนดตามระเบียบฉบับพิพาทว่าในการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ไม่ใช่กรณีของการดำเนินคดีอาญาทั่วไป หากแต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็จะใช้สิทธิในฐานะผู้เสียหายเพื่อร้องทุกข์ดำเนินคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหาในภายหลัง ดังนั้น การกำหนดให้มีกระบวนการตามระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดที่พิพาท จึงเป็นเรื่องของการให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยมีบุคคลที่ตนไว้ใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจง ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะมีความรู้ทางกฎหมายหรือไม่ ไม่ใช่ข้อสาระสำคัญ แต่เจตนารมณ์ในเรื่องนี้ก็เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหารู้สึกอบอุ่นใจ และมีพยานรู้เห็นการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของตนและการทำหน้าที่ของผู้แจ้งข้อกล่าวหาอันเป็นหลักประกันว่าผู้แจ้งข้อกล่าวหาได้ดำเนินการโดยโปร่งใสและเป็นธรรม จึงเป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นโดยสุจริต ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และไม่มี

ลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบแต่อย่างใด

ทั้งนี้ จากการสำรวจกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับของฝ่ายปกครองที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาในหลาย ๆ หน่วยงาน พบว่ามีทั้งกรณีที่มีข้อกำหนดโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ระเบียบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๖๔ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงาน การสั่งพักงานและให้ออกจากงานไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยวินัย การดำเนินการและการลงโทษทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย 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. ๒๕๔๕ 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 มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับหลักการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมทั้งกฎของฝ่ายปกครอง มีหลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาในลักษณะเดียวกับสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญาที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและหลักการฟังความทุกฝ่าย อันนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างแท้จริง

๓. ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการ

เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองก่อนการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐซึ่งจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล มีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง 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 ซึ่งเข้าข่ายกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและประพฤติตัวไม่เหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ สภามหาวิทยาลัยจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ ถอดถอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งรองอธิการบดี และอธิการบดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น ยังมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ก่อนที่จะมีการประกาศรับสมัครเลือกตั้งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการครั้งที่มีปัญหา สภามหาวิทยาลัยได้ยกเลิกข้อบังคับฉบับเดิม และออกข้อบังคับฉบับใหม่ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งข้อ ๗ วรรคสอง ของข้อบังคับฉบับดังกล่าวกำหนดว่า นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระในวรรคหนึ่งแล้ว ประธานและกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ... (๘) ถูกลงโทษทางวินัยหรือทางจรรยาบรรณ หรืออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

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 วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัย 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 ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร โดยข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงยังมิใช่ผู้กระทำผิดวินัย 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 หาได้หมายความถึงสิทธิอย่างอื่นด้วย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่ได้ระบุว่าสิทธิของผู้ถูกสอบสวนหมายความถึงเฉพาะสิทธิในการได้รับเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือสิทธิในการพิจารณาความดีความชอบ ซึ่งหากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเฉพาะสิทธิในการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือสิทธิในการพิจารณาความดีความชอบของผู้ถูกสอบสวนเท่านั้น จะต้องมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจน เมื่อไม่ได้มีการบัญญัติไว้ว่าสิทธิตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หมายถึงสิทธิในประการใด กรณีจึงไม่อาจแปลความไปในทางจำกัดสิทธิได้ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวก็เป็นไปตามหลักการใช้การตีความกฎหมาย ที่หากจะต้องตีความถ้อยคำใดในกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะตีความกฎหมายให้เป็นโทษแก่คู่กรณีฝ่ายที่เสียเปรียบไม่ได้

๒. บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่ากฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากฝ่ายปกครองกระทำการใดโดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ย่อมถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องถูกยกเลิกหรือเพิกถอนและอาจต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นด้วย ซึ่งการออก “กฎหมายลำดับรอง” (Subordinate or Delegated Legislation) เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตลอดจนวิธีดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ เป็นการดำเนินการเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ[๒] จึงถือเป็น

---

[๒] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การทบทวน ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็น (Deregulation), หน้า ๑-๓. 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 หรือเกินไปกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้ หากฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองโดยไม่มีอำนาจ หรือออกโดยขัดหรือแย้ง หรือเกินไปกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

ที่ผ่านมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎหมายลำดับรองไว้หลายกรณี อาทิ กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งออกข้อบัญญัติการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม โดยมีข้อกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง แต่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติในลักษณะดังกล่าว *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๔๙)* หรือกรณีที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามโครงการเงินเพิ่มค่าอ้อยขั้นต้น ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ทั้งที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในการกำหนดภาระหรือหน้าที่ของโรงงานน้ำตาลทรายให้ต้องหักเงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้แต่อย่างใด ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นกฎที่ออกเกินอำนาจตามกฎหมายแม่บท *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๔๐/๒๕๔๙)* หรือกรณีที่กรมการขนส่งทางบกออกระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียน พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่จะต้องออกเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของนายทะเบียนในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้รถยนต์เป็นรถรับจ้างรับส่งนักเรียนเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายทะเบียนไปออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียนแต่อย่างใด จึงเป็นการออกระเบียบที่เกินอำนาจกฎหมายแม่บทและไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๒/๒๕๕๓)*[๓] หรือกรณีที่มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งออกข้อบังคับว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยกำหนดว่าผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนคณาจารย์ต้องมีคุณสมบัติเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสายผู้สอนเท่านั้น ทั้งที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทมิได้กำหนดห้ามมิให้คณาจารย์ที่เป็นข้าราชการมีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนคณาจารย์ จึงเป็นการออกข้อบังคับที่เกินไปกว่าขอบเขตของกฎหมายแม่บทและไม่ชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๘๔/๒๕๕๙)*

นอกจากนี้ โดยที่ข้อจำกัดในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น นอกจากต้องพิจารณาจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองแล้ว ยังต้องพิจารณาจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย สำหรับคดีที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาข้างต้นนี้ถือเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการที่ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองขัดหรือแย้ง หรือเกินไปกว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากการที่สภามหาวิทยาลัยในคดีนี้ให้การต่อสู้ว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๘ (๒) ประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคสอง ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่สภามหาวิทยาลัยอาศัยอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัย แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีในคดีนี้มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอีกฉบับที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับ “สิทธิของผู้ถูกสอบสวนทางวินัย” เอาไว้ ดังนั้นในการออกข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น สภามหาวิทยาลัยจึงต้องคำนึงถึงมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ด้วย

ทั้งนี้ นอกจากข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยที่ปรากฏในคดีนี้แล้วยังพบว่า มีข้อบังคับของมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อาทิ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๐ (๕) และข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยสภาอาจารย์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๘ (๓) ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นสภาคณาจารย์ในลักษณะเดียวกับข้อบังคับในคดีนี้คือ ต้องไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างการถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งแม้คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้อาจไม่ผูกพันเนื่องจากมิได้เป็นคู่กรณีในคดี แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าข้อบังคับดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

---

[๓] สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง, <u>กฎหมายลำดับรองออกเกินแม่บท : ข้อพิจารณาด้านอำนาจตามกฎหมายแม่บทและแนวทางการร่างกฎหมาย</u>, หน้า ๒-๓, สืบค้นข้อมูลจาก https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13714.pdf เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕.

ด้วยเหตุนี้ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒ ที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่ยกมาเป็นตัวอย่างประกอบในรายงานฉบับนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีที่ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินั้น **<u>เป็นเหตุอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ</u>**ขาดความรู้ความเข้าใจหรือเข้าใจหลักกฎหมายปกครองคลาดเคลื่อนเนื่องจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหมายลำดับรองโดยมิได้พิจารณากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน

แนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อลดข้อพิพาทอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวนี้ สำหรับในส่วนของข้อบังคับเกี่ยวกับสภาคณาจารย์และข้าราชการของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีที่ยกมาเป็นกรณีศึกษานี้ สถาบันอุดมศึกษาทั้งหลาย รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งเป็นหน่วยงานตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ควรพิจารณาทบทวนข้อบังคับสภาคณาจารย์และข้าราชการของตนเองว่ามีข้อกำหนดที่เป็นการลิดรอนหรือจำกัด “สิทธิของผู้ถูกสอบสวนทางวินัย” อย่างเช่นในคดีนี้หรือไม่ ถ้ามี ควรพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้องเสีย

นอกจากนั้น เมื่อกฎหมายลำดับรองเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัจจุบันมีการออกกฎหมายลำดับรองตามความในพระราชบัญญัติต่าง ๆ จำนวนมาก ทั้งที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการหรือเงื่อนไขที่ประชาชนต้องปฏิบัติ และที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองนั้น ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม นอกจากจะมีผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง หรือมีผลเป็นการสร้างภาระที่ไม่จำเป็นแก่ประชาชนแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้นอีกด้วย อันเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องทบทวนกฎหมายลำดับรองที่ออกมาทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อส่วนราชการเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองที่ไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือการดำรงชีวิตของประชาชน หรือก่อให้เกิดภาระหรือความยุ่งยากต่อประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ควรสำรวจด้วยว่ามีกฎหมายลำดับรองฉบับใดที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือไม่ ถ้ามีควรเสนอแนะต่อส่วนราชการนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองนั้น

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

๓. ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการ

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 กฎหมายลำดับรองฉบับนั้นมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจหรือที่เกี่ยวข้องหรือไม่ 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). สิทธิของผู้ต้องหากับการช่วยเหลือทางกฎหมาย. 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.

เอกสารประกอบวาระเพื่อทราบ
(หากไม่มีข้อทักท้วงให้ถือเป็นเรื่องที่ ครม. เห็นชอบ/อนุมัติ)

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธี ฯ

ด่วนที่สุด
ที่ อว (ปคร) ๐๒๑๓/๑๖๓๓๗

กระทรวงการอุดมศึกษา
วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
ถนนพระรามที่ ๖ ราชเทวี กทม. ๑๐๔๐๐

๔ สิงหาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

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

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการทั้ง ๒ กรณี คือ กรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกรณีกฎหมายลำดับรองออกโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่น ซึ่งตามหลักการเมื่อกฎหมายแม่บทอย่างพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองให้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้กฎหมายแม่บท ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่ได้รับอำนาจให้ออกกฎหมายลำดับรอง จะออกกฎหมายลำดับรองที่เกินไปกว่าสิ่งที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้มิได้ หรืออีกนัยหนึ่งบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายลำดับรองต้องมีได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ในกรอบของกฎหมายแม่บท และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะทบทวนกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องและกฎหมายลำดับรองและหรือข้อบังคับที่อาจขัดหรือแย้งต่อกฎหมายดังกล่าว โดยจากการศึกษาประเด็นแห่งคดีที่สถาบันอุดมศึกษาถูกฟ้องเป็นคดีต่าง ๆ พบว่า ส่วนใหญ่ของคดีเป็นกรณีการใช้สิทธิทางศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาหรือนิสิต นักศึกษาที่เป็นโจทก์ฟ้องสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งบุคลากรหรือนิสิต นักศึกษาดังกล่าวเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเป็นหลัก และมีการตรวจสอบปรับปรุงเป็นระยะ โดยมีการตรวจทานกับกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งสำนักหรือกองกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาสมาชิก ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) ได้จัดตั้งเครือข่ายนิติกรของสถาบันอุดมศึกษาสมาชิก เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา การฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นกรณีการใช้สิทธิทางศาลเพื่อโต้แย้งการดำเนินการตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษา

/ทั้งนี้ ...

ทั้งนี้ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากวิธีการที่สะดวกและไม่มีค่าใช้จ่าย/ค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดี จึงทำให้มีการฟ้องร้องกันเป็นอย่างมาก และมีข้อเสนอแนะว่า ควรนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองมาใช้กับคดีบางลักษณะของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นการบริหารจัดการคดีทางปกครองที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษา มิให้มีคดีเข้าสู่ศาลปกครองมากเกินควร

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายเอนก เหล่าธรรมทัศน์)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

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

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
13 ม.ค. 65

ด่วนที่สุด

ที่ ยธ ๐๒๐๐๗/๗๕๕๐

กระทรวงยุติธรรม
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๑ สิงหาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

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

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ ในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือส่วนอื่นที่เห็นสมควรเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงยุติธรรมพิจารณาแล้ว เห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในส่วนของการออกกฎหมายลำดับรองขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของส่วนราชการอื่น ๆ นั้น เห็นควรสั่งการหรือกำชับให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐสำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมายลำดับรองที่อยู่ในความรับผิดชอบมิให้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายสมศักดิ์ เทพสุทิน)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

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

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๑๕ ส.ค. ๖๕

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๑๑/ ๒๑๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

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

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๓๗๘๙๔ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๔
(๒) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๓/๓๐๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ ในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือส่วนอื่นที่เห็นสมควรเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะรัฐมนตรีสามารถรับทราบรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐที่สำนักงานศาลปกครองเสนอได้ สำหรับกรณีให้คณะรัฐมนตรีมีมติสั่งการให้หน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการในรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีฯ เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีอาจพิจารณาให้ความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับการดำเนินการของสำนักงานฯ ที่ได้จัดทำกรอบแนวทางการทบทวนกฎกระทรวงเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ รับทราบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) และ (๒)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายนพดล เภรีฤกษ์)
รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายปกครอง
ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง
โทร. ๐ ๖๔๗๙๒ ๘๒๕๓ (นายพรพจน์ฯ)
โทรสาร ๐ ๒๑๒๓ ๘๖๒๓
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocs.go.th

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
13 ส.ค. 65

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๒๐๐/๑๐๙

สำนักงาน ก.พ.ร.
ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๑๖๘๓๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นั้น

สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการในรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและแนวทางการบูรณาการการทำงานตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ ทั้งนี้ เพื่อให้การออกกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานของรัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวอ้อนฟ้า เวชชาชีวะ)
เลขาธิการ ก.พ.ร.

กองกฎหมายและระเบียบราชการ
โทร. ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๙๙ ต่อ ๙๙๒๙ หรือ ๐๙ ๘๙๔๕ ๕๑๔๑ (ศิรินันท์)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๘๒๓๐
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@opdc.go.th

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวเฉลิมขวัญ ทองจันทร์)
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
๑๓ ส.ค. ๖๕