

## บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “คำสั่งทางปกครองที่มีองค์กรเข้าร่วมพิจารณาทางปกครองมากกว่าหนึ่งองค์กร : ศึกษากรณีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงกรณีที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่มีได้มีเพียงแค่องค์กรเดียวเท่านั้น แต่ได้มีองค์กรฝ่ายปกครองหลายองค์กรที่เข้าร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองว่า องค์กรฝ่ายปกครองทั้งหลายจัดเป็นองค์กรประเภทใด มีสถานะทางกฎหมายหรือไม่ และคำวินิจฉัยหรือความเห็นขององค์กรฝ่ายปกครองทั้งหลายเหล่านั้นที่ปรากฏอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นประการใด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้นำกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาเป็นกรณีศึกษาถึงเรื่องดังกล่าวเพื่อให้มองเห็นปัญหาที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวมีองค์กรฝ่ายปกครองหลายองค์กรที่ร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน อันได้แก่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

ปัญหาประการแรกที่จะต้องพิจารณา คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีสถานะเป็น “กฎ” หรือ “ระเบียบภายในฝ่ายปกครอง” แล้วจึงจะได้พิจารณาถึงปัญหาสำคัญที่เป็นเป้าหมายหลักของการศึกษาว่า สถานะขององค์กรและความเห็นขององค์กรฝ่ายปกครองแต่ละองค์กรที่เข้าร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามระเบียบดังกล่าวว่ามีสถานะทางกฎหมายเป็นประการใด และประเด็นสุดท้ายคือ ปัญหาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน

โดยผลจากการศึกษาพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ไม่ได้มีการอ้างบทอาศัยอำนาจว่าเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติในกฎหมายแม่บทฉบับใด จึงขาดฐานที่มาแห่งอำนาจในการออกกฎ ระเบียบฉบับนี้จึงมีผลทางกฎหมายเป็นเพียง “ระเบียบภายในฝ่ายปกครอง” ซึ่งเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาในการออกระเบียบภายใน เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชา สำหรับประเด็นเรื่องคำวินิจฉัยหรือความเห็นของแต่ละองค์กรที่เข้าร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวนั้นพบว่า หากเป็นเพียงขั้นตอนการ

ดำเนินงานภายในฝ่ายปกครองซึ่งยังไม่มีผลกระทบออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองก็จะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่อาจเป็นเพียงคำปรึกษาหรือความเห็นอย่างหนึ่งเท่านั้น เพียงแต่ความเห็นของบางองค์กรอาจมีผลบังคับที่มีความเข้มข้นแตกต่างกัน โดยเฉพาะความเห็นของกระทรวงการคลังที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนจะต้องผูกพันตามความเห็นนั้น ประการสุดท้ายเรื่องปัญหาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนที่ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น ย่อมทำให้ระบบการอุทธรณ์ไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนว่า การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบจะต้องแจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์อีก คือ เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งสามารถฟ้องไปยังศาลปกครองได้โดยตรง

โดยสรุปแล้ว ประเด็นปัญหาทั้งหลายที่พบโดยส่วนใหญ่เป็นผลมาจากบทบัญญัติในกฎหมายไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม อันทำให้เกิดปัญหาและช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงสมควรที่จะเร่งดำเนินการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบหรือข้อบกพร่องประการต่าง ๆ โดยการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายและกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจนต่อไป เพื่อเป็นการแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการตีความกฎหมายที่ไม่ตรงกัน หรือปัญหาในการปฏิบัติงานหรือการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในภายหลัง

## ABSTRACT

The study on "The Administrative Orders in which there is more than one organs to participate in the administrative consideration : a case study on the Rule of the Prime Minister's Office on the criteria and practice of liability for wrongful act of official, B.E. 2539" aims to study only the case where there is procedure of the administrative consideration in order to issue the orders, in which there is not only one organ, but there are several administrative organs participating in the administrative consideration procedure. The study is to find out that what type of all administrative organs are, whether or not they have legal status and what types of legal status the decisions or opinions of those administrative organs appearing in the said administrative consideration procedure are.

This thesis employs the administrative consideration procedure according to the Rule of the Prime Minister's Office on the criteria and practice of liability for wrongful act of official, B.E. 2539 as the case study of the said case in order to perceive the more concrete problems. This is because for the administrative consideration procedure according to the said Rule, there are several administrative organs participating in the administrative consideration procedure in order to lead to the issuance of administrative orders requesting the officials to pay the compensation viz.: the Committee to Verify the Facts of Liability for Wrongful Act, the appointer of the Committee to Verify the Facts of Liability for Wrongful Act, the Ministry of Finance and the State organs issuing the administrative orders.

The first problem to consider is that the Rule of the Prime Minister's Office on the criteria and practice of liability for wrongful act of official, B.E. 2539 has the legal status as "Regulation" or "Administrative Internal Rule". Then, the significant problem which is the main aim of this study is considered how the status of organs and opinions of each administrative organ participating in the administrative consideration procedure according to the said Rule have legal status. The final issue is the problem in the appeal of the administrative orders requesting the official to pay the compensation.

It is found from the study that the Rule of the Prime Minister's Office on the criteria and practice of liability for wrongful act of official, B.E. 2539 is issued without any reference of legal provisions that by which legal provisions of law such Rule was issued. Consequently, it lacks the sources of powers in issuing the regulation. This Rule has legal binding only as

“the Administrative Internal Rule”, which is the use of powers to supervise by the supervisors in issuing the internal Rule to set forth the practical guideline for their subordinates. With regard to the decisions or opinions of each organ participating in the said administrative consideration procedure, it is found that if they are only in the step within the administrative internal process which are not effective to the external party, they have no status as the administrative orders, but they may only be either the advice or the opinion. The opinion of the certain organs may be effective with a variety of intensity. Particularly, the opinion of the Ministry of Finance requested by the State agency rendering administrative orders to pay the compensation, it shall be bound as per such opinion. The last issue is the problem to appeal the administrative orders requesting the officials to pay compensation in which the person who has powers to consider the appeal shall be bound as per the opinion of the Ministry of Finance. This is useless for the appeal system. The author is of opinion that the said problem should be redressed by amending the laws to be explicit that for the notification of orders, the orders shall be notified to the related parties that each particular person has the rights to file the case to the court without any appeal again, that is to say, the officials who receive the orders shall be able to file the case to the Administrative Court directly.

In conclusion, the problems which are found mostly come from the legal provisions which are not explicitly and clearly stipulated. This causes the problems and loopholes in enforcing the laws. Therefore, all related organs should expedite the process to find out the resolutions or defects by amending the legal provisions and setting forth the principles which are more explicit in order to redress the problems and prevent from problems of inconsistent interpretation or practical problems or works according to the laws including all problems which may arise thereafter.