

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจอปกครอง และความรับผิดชอบของรัฐ

โดยปกติพระราชกำหนดเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ฝ่ายบริหารคือพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ในสองกรณี คือ กรณีแรกเป็นกรณีที่ตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะที่มีความจำเป็น อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

กรณีที่สองเป็นกรณีที่ตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและเป็นการลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินในระหว่างสมัยประชุมสภา สำหรับในบทนี้จะขอพิจารณาเฉพาะในกรณีแรกซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกพระราชกำหนดเพื่อบังคับใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

เมื่อได้มีการตราพระราชกำหนดแล้ว ต่อมาเมื่อได้นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลเป็นพระราชบัญญัติ คือ เป็นกฎหมายของแผ่นดินโดยถาวร

สำหรับหลักการของสถานการณ์สงครามหรือสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2539 : 116-118) ในบางสถานการณ์ที่ร้ายแรง การจะให้ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัดเหมือนในภาวะปกติคงเป็นเรื่องยาก เนื่องจากในสถานการณ์เหล่านั้น ความจำเป็นย่อมเป็นกฎหมาย การรักษาเอกราชของชาติ ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยย่อมมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้น ระบบกฎหมายทั้งหลายจึงยอมรับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการใช้อำนาจได้ตามความจำเป็นของสถานการณ์โดยไม่ต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐยอมรับว่าการจำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครองในยามปกตินั้น จำเป็นจะต้องผ่อนคลายลงหากเกิดภาวะไม่ปกติขึ้นและจำเป็นต้องให้ความอิสระแก่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการให้เหมาะสมกับสถานการณ์โดยใช้วิธีการซึ่งแตกต่างจากวิธีในภาวะปกติ และเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองมากขึ้น แต่ฝ่ายปกครองเองก็ต้องไม่ปฏิบัติการให้เกินขอบเขตแห่งอำนาจที่ขยายออกไป มิเช่นนั้นอาจจะถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ ถ้าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขต หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในอดีต ประเทศไทยก็ได้ประกาศใช้กฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวแล้วคือ

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495

กรณีของประเทศไทยในปัจจุบัน ประเด็นที่คณะผู้วิจัยให้ความสนใจคือกรณีศึกษามาตรา 16 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ซึ่งได้บัญญัติว่า ข้อกำหนดก็ดี ประกาศก็ดี คำสั่งก็ดี หรือแม้แต่การกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จะเห็นได้ว่าการตัดอำนาจของศาลปกครองออกไปจากการพิจารณาคดีปกครองและมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวซึ่งได้บัญญัติไว้อีกว่า พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา หรือทางระเบียบวินัยเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำความผิดตามกฎหมายหากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้น ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่อันหมายถึงผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาหากมีองค์ประกอบครบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้คือ

- 1) เป็นการกระทำที่สุจริต
- 2) ไม่เลือกปฏิบัติ และ
- 3) ไม่เกินสมควรกว่ากรณีจำเป็น

หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง เจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำความผิดตามกฎหมายยังมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 17 อันเป็นไปตามการตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 271 ที่บัญญัติไว้ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ซึ่งทำให้คดีในลักษณะที่กล่าวมาสามารถไปฟ้องร้องได้ที่ศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตามได้มีปัญหว่ากรบัญญัติข้อยกขหมายในพระราชกำหนดหลายมาตราดังกล่าวและการตีความมาตรา 271 แห่งรัฐธรรมนูญนั้นชอบหรือไม่ ดังนั้นคณะผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองและความรับผิดชอบของรัฐต่อไปในบทนี้

2.1 หลักนิติรัฐ

ความหมายของนิติรัฐ (legal state) คือ รัฐที่ในทางสัมพันธ์กับประชาชน และเพื่อให้หลักประกันแก่สถานะของบุคคลอยู่ภายใต้ระบอบแห่งกฎหมาย ระบอบแห่งกฎหมายนี้จะผูกการกระทำของรัฐไว้ด้วยกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะเป็นการกำหนดสิทธิของประชาชน แต่อีกส่วนหนึ่งจะกำหนดเกี่ยวกับหนทางและวิธีการดำเนินการทางปกครองของรัฐ โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ โดยทำให้รัฐอยู่ภายใต้ระเบียบแห่งกฎหมายที่กฎเกณฑ์นั้นได้สร้างขึ้น ซึ่งลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐคือ ในการปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้วิธีการต่างๆ ได้ก็แต่เฉพาะที่ระเบียบแห่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ อนุญาตให้ไว้ (โกสิน พลกุล, 2547 : 56)

สำหรับหลักนิติรัฐนั้นมีสาระสำคัญอยู่สามประการคือ

(1) กฎหมายทั้งปวงที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติของรัฐจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารของรัฐที่มีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎร โดยจะต้องระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรใดมีอำนาจในการก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกรณีใดได้บ้างและการก้าวล่วงนั้นจะต้องไม่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแห่งการดำเนินการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

(2) ต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารอย่างชัดเจนในการใช้อำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือเว้นกระทำการและการใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

(3) องค์กรตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ

นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ประชาชน โดยให้อำนาจแก่ประชาชนในอันที่จะฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ยกเลิก แก้ไข หรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ศาลจึงถือเป็นองค์กรซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะคอยคุ้มครองประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของประชาชนทั่วไปดังที่ได้กล่าวถึงต่อไป

2.2 กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงการวางหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชน กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น นอกจากจะกำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่แล้วยังเป็นการบังคับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ นอกจากนั้นการที่มีกฎหมายที่กำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ส่งผลให้การดำเนินการของรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นการควบคุมคุณภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเอกชนยังได้รับความเป็นธรรม อีกทั้งยังเกิดความไว้วางใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอีกด้วย

การที่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือว่าเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะราย จะไม่ใช้อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่างๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547: 24)

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ดังจะสังเกตได้จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 3 ที่ว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรานี้มุ่งกำหนดให้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับนี้สามารถใช้บังคับได้กับการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายทุกฉบับกำหนดเอาไว้ ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายนี้ด้วยกันทั้งสิ้น เว้นแต่กรณีที่กฎหมายฉบับใดที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ จะได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นๆ เอาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมีมาตรฐานสูงกว่าที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดเอาไว้แล้ว เพราะในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติมาตรการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตาม

กฎหมายนั้นๆ ไว้ดีกว่าหรือเทียบเท่ากับในพระราชบัญญัติแล้ว ก็ย่อมไม่มีเหตุผลใดที่จะปฏิเสธการใช้บังคับกฎหมายเฉพาะนั้นโดยนำมาเอาพระราชบัญญัตินี้ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปไปใช้บังคับอีก (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547 : 70)

ข้อยกเว้นที่มีให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะต่างๆ มีอยู่สี่กรณี (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547 : 70) คือ

1) กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้

2) กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้

3) กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ได้แย้งไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัตินี้

4) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว ให้ถือเป็นหลักการว่าเจ้าหน้าที่ต้องใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายเฉพาะเสียก่อน แม้ว่ามาตรา 63 จะกำหนดมาตรฐานความเป็นธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม

ตามหลักที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ว่าเกี่ยวกับกรณีใดหรือไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายใดก็ให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับด้วย โดยมีข้อยกเว้นดังกล่าวสี่ประการ ซึ่งนอกจากข้อยกเว้นทั้งสี่ประการนี้แล้ว ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดว่ามีให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับแก่การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามองค์กรต่างๆ เอาไว้อีกเก้ากรณี ดังนี้

1) การดำเนินงานของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

2) การดำเนินงานขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง

4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์

5) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

6) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

7) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหาร

8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

9) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ถือว่าเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักนี้เรียกร้องให้คู่กรณีที่เป็นเอกชนควรมีสถิตบางประการเพื่อเป็นการรองรับให้กฎหมายนี้ได้รับการปฏิบัติตามอย่างแท้จริง สิทธิของเอกชนที่สำคัญประการหนึ่งก็คือสิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 30 ก็ได้บัญญัติไว้สอดคล้องกับสิทธิของเอกชนนี้ มาตราดังกล่าววางหลักเกี่ยวกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องแจ้งให้คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบสิทธิได้ทราบข้อเท็จจริงเอาไว้สามกรณีคือ

1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้ง คือ กรณีทั่วไปที่กฎหมายกำหนดว่า ถ้าคำสั่งทางปกครองนั้นอาจกระทบสิทธิของเอกชน เจ้าหน้าที่ต้องให้ผู้นั้นมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งก็เป็นความบกพร่องของการพิจารณา เอกชนคู่กรณีอาจขอให้เพิกถอนกระบวนการเดิมได้

2) กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องแจ้ง คือกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนไม่ได้เลย ได้แก่ กรณีที่มีการแจ้งให้คู่กรณีทราบแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

3) กรณีที่เจ้าหน้าที่อาจจะแจ้งหรือไม่แจ้งข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบก็ได้ ตามแต่ที่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควร กรณีนี้จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจว่าความสำคัญระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนปกติกับการป้องกันความเสียหาย ได้แก่

3.1) กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่เอกชนคนหนึ่งคนใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

3.2) กรณีมีผลทำให้ระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

3.3) กรณีที่ข้อเท็จจริงของคู่กรณีผู้มีคำขอได้ให้ไว้ครบถ้วนที่จะใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นอีก

3.4) กรณีที่มีสภาพซึ่งเห็นได้ชัดว่าการแจ้งผลที่อาจกระทบสิทธิไม่อาจกระทำได้

3.5) กรณีเป็นคำสั่งทางปกครองอันเป็นมาตรการบังคับ เพราะคู่กรณีได้ทราบคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่กลับฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จึงไม่มีความจำเป็นใดต้องแจ้งผลกระทบให้ทราบอีก

3.6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา 30 นี้แล้ว คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดกรณีที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบในการทำคำสั่งทางปกครองเอาไว้อีกหกกรณี คือ

- ก. การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงานหรือการสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง
- ข. การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล
- ค. การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ
- ง. การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว
- จ. การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว
- ฉ. การสั่งให้เนรเทศ

2.3 การกระทำละเมิดทางปกครองและความรับผิดของรัฐ

การกระทำละเมิดทางปกครองและความรับผิดของรัฐในเรื่องละเมิด คณะผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีตามกฎหมายปกครอง รวมทั้งความรับผิดของรัฐก่อนและหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับว่าความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นเช่นใด ประกอบกับความรับผิดของรัฐตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ความรับผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความรับผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการกระทำละเมิด จำต้องพิจารณาจากหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดนั้น เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการชดเชยต่อความเสียหายอันเกิดขึ้นกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้ได้รับการชดเชยเยียวยาต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือแม้แต่สิทธิอย่างใดๆ อันได้รับความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

แนวความคิดในกฎหมายลักษณะละเมิดนั้น ในช่วงแรกมีที่มาจากแนวคิดจากการลงโทษ ผู้กระทำความผิดซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยตรง ตามหลักตาต่อตาฟันต่อฟัน (วาริ นาสกุล, 2539 : 3) ซึ่งในการลงโทษดังกล่าวได้กระทำโดยรัฐเพียงอย่างเดียว ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษต่อเนื้อตัวร่างกาย หรือแม้แต่การปรับสินไหมก็ตาม แต่การลงโทษเช่นนั้นหาได้มีการชดใช้เยียวยาต่อความเสียหายที่บุคคลใดๆ ได้รับจากการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาไม่ ต่อมา แนวความคิดได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ รูปแบบการลงโทษต่อการกระทำความผิดอาญานั้นได้กระทำโดยรัฐ ในขณะที่การชดใช้เยียวยานั้นเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายพึงจะได้รับจากผู้กระทำความเสียหายนั้น โดยตรง การแบ่งแยกเรื่องการลงโทษบุคคลจากการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญากับการชดใช้เยียวยาในรูปแบบของค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทนจึงมีการแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

ดังนั้นกฎหมายลักษณะละเมิดนั้นจึงเป็นกฎหมายที่มีปรัชญาแนวคิดในเรื่องเกี่ยวกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยตรง ซึ่งในการชดใช้เยียวยาต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ต้องเป็นการชดใช้เยียวยาที่อยู่ในรูปของการชดเชยต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นหาใช่การหาทำไถ่จากความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ กล่าวคือ ต้องเป็นการชดเชย หรือการเยียวยาที่ทำให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงฐานะเดิมมากที่สุดก่อนผู้เสียหายจะได้รับความเสียหายเช่นนั้น (สุเทพ ลุนหาล้า, 2548 : 202) ซึ่งในการชดใช้เยียวยานั้นก็อยู่ในรูปแบบของการคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สินและการชดใช้ค่าเสียหาย

2.3.1.1 ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิด

ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดนั้น เกี่ยวข้องกับกฎหมายในสองลักษณะได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่นั้นสามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองช่วงดังนี้

1) ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ก่อนมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในการกระทำละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จำต้องอาศัยบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดนั้นใช้คำว่า “ผู้ใด” ซึ่งคำว่า ผู้ใด นั้น หมายถึง ผู้กระทำละเมิด ซึ่งผู้กระทำละเมิดนั้นอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลกระทำละเมิดนั้นการกระทำละเมิดต้องกระทำผ่านเจ้าหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลของรัฐตามมาตรา 70 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลแล้ว การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐนั้น จะเป็นไปตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 76 บัญญัติว่า ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไปเบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าวต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น

ดังนั้น ในการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะใช้บังคับนั้น การกระทำละเมิดดังกล่าวย่อมทำให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยอาศัยบทบัญญัติในมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักในการพิจารณาความรับผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง กล่าวคือ ถ้าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นใดแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่จะต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายนั้นๆ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540ก : 23) และไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม การฟ้องร้องบังคับคดีก็ต้องทำการฟ้องบังคับคดีที่ศาลยุติธรรม

อนึ่ง เมื่อนิติบุคคลได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นไปแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นๆ ก็มีสิทธิที่จะไปเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้ทั้งหมดเต็มจำนวน เสมือนหนึ่งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้กระทำละเมิดในฐานะส่วนตัว (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2544 : 2) ซึ่งในการใช้สิทธิไปเบี้ยของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ได้ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมักไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ หรือไม่กล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากหากการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่นั้นก็เกรงว่าจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดด้วยตัวเอง (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2544 : 3)

2) ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ภายหลังจากที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้วนั้น การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ยังคงต้องพิจารณาในลักษณะของการกระทำละเมิดตามหลักในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่อย่างไร เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หาได้กำหนดคำนิยามศัพท์คำว่าละเมิดไว้ไม่

อนึ่งในการพิจารณาถึงลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น จำต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 420 เป็นหลักในการพิจารณา (เพ็ง เพ็งนิต, 2546 : 304 อำพน เจริญชีวิต, 2548 : 2) ดังนั้น เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นละเมิดแล้ว ความรับผิดชอบของรัฐก็ดี ของเจ้าหน้าที่ก็ดีจะมีหรือไม่อย่างไรนั้น จำต้องอาศัยการพิจารณาจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้นมีสาระสำคัญดังนี้

(1) ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำไปโดยมีอำนาจตามกฎหมาย หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากได้ก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกแล้ว ความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจำต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของคนที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

ดังนั้น หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เกิดขึ้นในขณะที่ได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้เสียหายมีแต่เพียงสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบเท่านั้น แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดชอบโดยตรงในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้

(2) ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่

การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่กระทำไปเพื่อประโยชน์หรือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นส่วนตัวโดยเฉพาะนั้น ความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจำต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

ดังนั้น ความรับผิดชอบในความเสียหายต่อผู้เสียหายนั้น หากเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำการใดไปเพื่อประโยชน์ของตนเองโดยเฉพาะและก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวและรับผิดชอบเต็มจำนวนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540ก : 36)

ส่วนในเรื่องการใช้สิทธิไล่เบี้ยตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้นมีสาระสำคัญดังนี้

เมื่อผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 5 และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว การใช้สิทธิไล่เบี้ยจะทำได้หรือไม่ หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องพิจารณาจากการกระทำละเมิดนั้นว่าเกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มากน้อยเพียงใด (ปกรณีย์ นิลประพันธ์, 2544 : 4 สะเทือน ชุตกุล, 2540 : 20 ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540ก : 25-26) โดยต้องพิจารณาจากมาตรา 8 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 8 บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักกฎหมายในเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ดังนั้นเมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก่อความเสียหายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่มิได้

กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2544 : 22) และในการใช้สิทธิไล่เบียดหน่วยงานของรัฐนั้น จะไล่เบียดได้มากน้อยเพียงใดนั้นหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำว่าเกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใด ประกอบกับต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนของความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมประกอบด้วย การใช้สิทธิไล่เบียดนั้นจะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบกล่าวออกด้วยตามมาตรา 8 วรรคสาม

อนึ่ง หากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดร่วมหรือต่างคนต่างทำละเมิดก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มิให้นำหลักกฎหมายในเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับเกี่ยวกับการใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น อีกทั้งถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้ใดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของตนหมดไปแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็หลุดพ้นจากความรับผิดไปตามมาตรา 8 วรรคสี่ ถึงแม้ว่าค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อื่นได้กระทำนั้นจะยังคงมีอยู่ก็ตาม

2.3.1.2 ความรับผิดของรัฐตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

สิทธิของผู้เสียหายนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 245 ได้กำหนดสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครองและค่าตอบแทนที่จำเป็นจากรัฐ บุคคลใดได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายหรือจิตใจจากการกระทำผิดอาญาของผู้อื่น โดยมีได้มีส่วนกระทำผิดและไม่มีโอกาสบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

ส่วนสิทธิของจำเลยในคดีอาญานั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 246 ได้กำหนดสิทธิของบุคคลที่เป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างคดีและคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีนั้น ทั้งเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดไว้ว่า บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร

ในกรณีที่มีการบังคับใช้พระราชกำหนด ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย อันก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้เสียหาย หรือจำเลยซึ่งถูกฟ้องเป็นคดีอาญานั้น พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ฯ เป็นบทกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลสองจำพวก ได้แก่ ผู้เสียหาย และจำเลยในคดีอาญา

ให้ได้รับการชดเชยเยียวยาจากภาครัฐในรูปแบบของการสงเคราะห์ค่าตอบแทนและค่าทดแทน และค่าใช้จ่าย ในลักษณะที่รัฐได้ให้การสงเคราะห์ แต่หาได้เป็นความรับผิดชอบในความเสียหายในลักษณะที่รัฐได้กระทำละเมิดไม่ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548 : 10) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) กรณีของผู้เสียหาย

(1) ผู้เสียหายตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะหมายถึงผู้ใดนั้น จำต้องพิจารณาจากคำนิยามศัพท์ ซึ่งกำหนดในมาตรา 3 ซึ่งผู้เสียหายนั้น หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น

(2) ประเภทและความผิดที่อาจขอรับค่าทดแทน

ในเรื่องของการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญานั้น ความผิดที่บุคคลอื่นได้ก่อให้เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายนั้น ต้องเป็นความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ภาคความผิด ซึ่งถูกกำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนแก่จำเลย และรายการท้ายพระราชบัญญัติฯ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. ลักษณะ 9 ความผิดเกี่ยวกับเพศ มาตรา 276 ถึงมาตรา 287

ข. ลักษณะ 10 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย

- หมวด 1 ความผิดต่อชีวิต มาตรา 288 ถึงมาตรา 294

- หมวด 2 ความผิดต่อร่างกาย มาตรา 295 ถึงมาตรา 300

- หมวด 3 ความผิดต่อฐานทำให้แท้งลูก มาตรา 301 ถึงมาตรา 305

- หมวด 4 ความผิดต่อฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา มาตรา 306 ถึงมาตรา 308

(3) การจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย

ในส่วนของการจ่ายค่าตอบแทนนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาฯ ดังนี้

ก. ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ

ข. ค่าตอบแทนในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย

ค. ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ

ง. ค่าตอบแทนอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

แต่อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาฯฉบับนี้นั้น คณะกรรมการอาจจะกำหนดให้ผู้เสียหายได้รับค่าตอบแทนเพียงใดหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำ

และสภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับรวมทั้งโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย

2) จำเลยในคดีอาญา

(1) จำเลยในคดีอาญาที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จำต้องพิจารณาจากคำนิยามศัพท์ในมาตรา 3 ซึ่ง จำเลย หมายถึง บุคคลซึ่งถูกฟ้องต่อศาลว่าได้กระทำความผิดอาญา

(2) จำเลยที่มีสิทธิในการได้รับค่าทดแทน

ในเรื่องการจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญานั้น จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องปรากฏว่าเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาฯ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ก. ต้องเป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ

ข. ต้องถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ

ค. ต้องปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

(3) การจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา มาตรา 21 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายไว้ดังนี้

ก. ค่าทดแทนการคุมขัง ให้คำนวณจากจำนวนวันที่ถูกคุมขังในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา

ข. ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ ความเจ็บป่วยของจำเลยเป็นผลโดยตรงจากการถูกดำเนินคดี

ค. ค่าทดแทนในกรณีที่จำเลยถึงแก่ความตาย และความตายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการถูกดำเนินคดี

ง. ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างถูกดำเนินคดี

จ. ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินคดี

2.3.2 ทฤษฎีและแนวคิดในการกระทำละเมิดทางปกครอง

ในเบื้องต้น เรื่องของการกระทำละเมิดนั้นมิได้มีแบ่งแยกว่าการกระทำละเมิดแบ่งออกเป็นละเมิดทางปกครอง หรือละเมิดในทางแพ่งธรรมดา แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองได้มีมานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักกฎหมายปกครองของประเทศที่มีวิวัฒนาการทางด้านกฎหมายมานานแล้ว ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส ซึ่งคดีละเมิดทั้งหมดในประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. 2542 นั้นถือเป็นคดีละเมิดในทางแพ่งซึ่งจะต้องดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และจะต้องพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม จนกระทั่งเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้มีแนวความคิดในการแบ่งแยกละเมิดในทางแพ่งและละเมิดทาง ปกครองออกจากกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าหลักกฎหมายในเรื่องละเมิดทางแพ่งและละเมิดในทางปกครองจะได้แบ่งแยกออกจากกัน เพราะตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ ได้แบ่งแยกเพียงแค่เขตอำนาจศาลเท่านั้น ส่วนประเด็นปัญหาที่ว่าการกระทำอย่างไรจึงจะเป็นละเมิดในทางปกครองหรือองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดในทางปกครองนั้นยังคงต้องอาศัยหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดในทางแพ่งที่มีวิวัฒนาการมาก่อนมาปรับใช้ และยังต้องอาศัยหลักกฎหมายปกครองในส่วนของละเมิดทางปกครองของต่างประเทศมาศึกษาประกอบเพิ่มเติมอีกด้วย

ในการศึกษาหลักและทฤษฎีเรื่องละเมิดทางปกครองนั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการกระทำทางปกครองเสียก่อน เนื่องจากการกระทำละเมิดทางปกครองก็จัดว่าเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง และหลักการที่สำคัญหลักหนึ่งของการกระทำทางปกครองก็คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากหากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้ว การกระทำนั้นก็มีโอกาสจะเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองได้

เนื่องจากคดีละเมิดทางปกครองเป็นคดีประเภทหนึ่งของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาในส่วนนี้ด้วย ดังนั้นในขั้นแรกนี้จะทำการศึกษาวิจัยเรื่องหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองก่อน จากนั้นจึงศึกษาเรื่องคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และศึกษาเรื่อง การกระทำละเมิดทางปกครองเป็นลำดับต่อไป

2.3.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองพอสรุปได้ดังนี้ การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย มีความหมายสองนัย

นัยแรก หมายความว่า ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการใดๆ ได้ทั้งสิ้น เว้นแต่การกระทำที่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้กระทำ

นัยที่สอง หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ก็ตามที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์ของประชาชนคนหนึ่งคนใด ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำการภายในกรอบหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2538 : 13)

ซึ่งความหมายทั้งสองนัยนี้มีความหมายแตกต่างกันมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาจากระบบรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแล้ว ความหมายตามนัยที่สองเป็นความหมายที่ถูกต้อง

หลักการที่ว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายในกรอบของกฎหมายนั้น ฝ่ายปกครองต้องพึงระวังว่าก่อนที่จะกระทำการใดดังกล่าวมานั้น ต้องถามตนเองเสมอว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายใดและมาตราใดที่ให้อำนาจตนกระทำได้ ถ้าไม่มีก็ถือว่ากระทำไม่ได้

2) สารสำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร โดยปกติแล้วจะได้แก่ พระราชบัญญัติ ซึ่งหมายความรวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย และกฎหมายอื่นที่มีคำบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2548 : 33)

2.3.2.2 ความหมายและประเภทของละเมิดทางปกครอง (Administrative Tort)

1) ความหมายของคำว่า ละเมิดทางปกครอง นั้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้บัญญัติคำนิยามเอาไว้ แต่ก็มิ้นักวิชาการบางท่านได้ให้ความหมายของคำว่าละเมิดทางปกครองเอาไว้ เช่น คุณอำพน เจริญชีวินทร์ ให้ความหมายเอาไว้ว่า ละเมิดทางปกครองหมายถึง “การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ใช้อำนาจออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย” (อำพน เจริญชีวินทร์, 2548 : 2)

คุณอำพน เจริญชีวินทร์ ได้ให้คำอธิบายประกอบการนิยามความหมายของคำว่าละเมิดทางปกครอง ในเรื่องนี้ไว้ว่าในขณะที่ยังไม่มีหลักกฎหมายละเมิดทางปกครอง จึงจำเป็นต้องนำหลัก

กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นละเมิดทางแพ่งในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในการกระทำที่เป็นละเมิดทางปกครอง เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง (อำพน เจริญชีวิต, 2548 : 2)

ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า การกระทำละเมิดในทางปกครองนั้น ในเบื้องต้นก็คือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองกระทำการใดๆ ในทางปกครองอันเป็นเหตุให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบต่อการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายแต่อย่างไรก็ตาม คุณกฤษฎี ศรีเขต ได้ให้ข้อสังเกตเอาไว้ว่า ในเมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจนั้นๆ ได้ตามกฎหมายแล้วจะเกิดการกระทำละเมิดได้อย่างไร เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องการกระทำละเมิดไว้ว่าต้องเป็นกรณีกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจตามกฎหมายในการจับกุมผู้กระทำความผิดทางอาญา แม้ผู้ถูกจับกุมจะเสียหายแต่การจับกุมนั้นก็ไม่ใช่เป็นการกระทำละเมิด ดังนั้น การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายจะเกิดขึ้นได้อย่างไร นอกจากนั้นยังมีกรณียกเว้นตามหลักนิติโทษกรรมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีก (กฤษฎี ศรีเขต, 2544 : 48)

อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้วางหลักเรื่องการกระทำละเมิดทางปกครองเอาไว้ในคดีของศาล Tribunal des Conflits เมื่อปี ค.ศ.1873 ซึ่งมีอยู่สามประการคือ (L.Neville Brown 1998 and John S. Bell, 1998 : 175)

- 1) รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อความเสียหายขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ (The liability of the state for the fault of its servant)
- 2) หลักกฎหมายละเมิดทางปกครองนี้จะต้องอาศัยหลักกฎหมายที่แยกออกต่างหากและแตกต่างจากหลักกฎหมายละเมิดในทางกฎหมายแพ่ง (The administrative liability should be subject to rules which separate and distinct from those of the droit civil)
- 3) การพิจารณาคดีละเมิดทางปกครองต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (The principle that such questions should fall within the jurisdiction of the administrative courts)

ส่วนในหลักกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมันนั้น ในแง่ของผู้กระทำละเมิดไม่จำเป็นจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ แต่เป็นบุคคลใดๆ ที่กระทำการในนามของรัฐโดยที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ ซึ่งจากการที่มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมันใช้คำว่า any person นั้น ศาลได้อธิบายว่าเป็นวิธีการที่ป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐหลบเลี่ยงความรับผิดชอบหน้าที่การทำงานของรัฐบาลไปให้เอกชนทำ เพราะอย่างไรก็ตามหากเอกชนที่รับกิจการงานของรัฐบาลไปได้ทำกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น รัฐก็ยังจะต้องรับผิดชอบ (Singh, Mahendra Pal, 2002 : 142) ซึ่งในประเทศเยอรมัน ศาลตีความถึงขนาดที่ว่าหากผู้รับเหมาก่อสร้าง

ทางหลวงทะเลเลยไม่ได้ตั้งป้ายจราจรเตือนผู้ใช้ทางที่เหมาะสม หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นแก่บุคคลใด บุคคลนั้นได้รับความเสียหาย รัฐนั้น ๆ ก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายนั้น และถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองเช่นเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตามในส่วน of ศาลที่พิจารณาคดีละเมิดทางปกครองของประเทศเยอรมันเป็นเพียงศาลยุติธรรมธรรมดาเช่นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งแตกต่างกับประเทศฝรั่งเศสที่การพิจารณาคดีละเมิดทางปกครองจะกระทำในศาลปกครอง (Singh, Mahendra Pal, 2002 : 142)

นอกจากนั้นกฎหมายปกครองของทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันยังวางหลักเรื่องการกระทำละเมิดทางปกครองอีกหลายเรื่อง ทั้งเรื่องการขยายความรับผิดชอบของรัฐทั้งโดยหลักจากกฎหมายพิเศษของรัฐและจากคำพิพากษาของศาล

จากการศึกษาหลักกฎหมายปกครองในส่วนของการกระทำละเมิดทางปกครองทั้งจากทางทฤษฎี ตัวบทกฎหมายและคำพิพากษาของศาลไทย คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ละเมิดทางปกครองหมายถึง การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย

2) สำหรับประเภทของละเมิดทางปกครองนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับแนววินิจฉัยของศาลปกครอง สูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้วก็พอจะแบ่งแยกประเภทของละเมิดทางปกครองได้

คุณอำพน เจริญชีวินทร์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้และได้แบ่งประเภทของละเมิดทางปกครองไว้เป็นหลายกรณี พอสรุปได้ดังนี้ (อำพน เจริญชีวินทร์, 2548 : 183 – 267)

1) การกระทำละเมิดทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองต่อเอกชน

ก. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองต่อเอกชนด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2545

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นว่านายนิธิพลไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการเบิกถอนและนำเงินของผู้ฟ้องคดีไปใช้จ่ายส่วนตัว การกระทำของนายนิธิพล จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วยเพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2543 กำหนดให้

ผู้อำนวยการสถานพินิจมีอำนาจหน้าที่สอดคล้องว่าบิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้เยาว์ได้ใช้อำนาจปกครองเพื่อสวัสดิภาพและอนาคตของผู้เยาว์หรือไม่ และให้มีอำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ศาลมอบหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 ประกอบมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งผู้อำนวยการสถานพินิจมีหน้าที่ที่จะต้องใช้ความระมัดระวังในการสอดคล้องดูแลการปฏิบัติงานของตนและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เยาว์ การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ใช้ความระมัดระวังเท่าที่ควร จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจหน้าที่การกระทำการทุจริตอันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีได้ คดีนี้จึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพราะลำพัง นายนิธิพลในฐานะส่วนตัวย่อมไม่สามารถดำเนินการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีได้

ข. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองต่อเอกชนด้วยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

ค. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองต่อเอกชนโดยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 141/2547

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เจ้าพนักงานตำรวจละเลยต่อหน้าที่เป็นเหตุให้คนร้ายลักลอบจี้รถจักรยานยนต์ของผู้ฟ้องคดีไปในระหว่างที่ถูกยึดไว้ และมีการขอให้ชดเชยค่าเสียหาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ง. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองต่อเอกชนด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองต่อหน่วยงานทางปกครอง

ก. เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองต่อหน่วยงานทางปกครองด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ข. เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองต่อหน่วยงานทางปกครองด้วยการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งแบ่งได้เป็นสองกรณีคือ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้มีการทุจริตยกยอกเงินไป และ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบเมื่อมีผู้กระทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานทางปกครอง

2) การกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง

(1) หน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดทางปกครองต่อเอกชนจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ก. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองที่เป็นส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเช่น รัฐวิสาหกิจใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดระบบบริการสาธารณะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 123/2545

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงเข้าเกณฑ์เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีบทกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายบังคับไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องศาล ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ทันที โดยไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยที่ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ส่วนประเด็นอื่นไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยในชั้นนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 252/2546

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว ข้อพิพาทคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินของตน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้คัดค้านการรังวัด เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องการให้ผู้ฟ้องคดีแบ่งหักที่ดินพิพาทให้เป็นทางหลวงแผ่นดินจำนวน 22 ตารางวา ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม เมื่อผู้ฟ้องคดีมาฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยได้เข้าไปสร้างเสาและคานาคอนกรีต และวางท่อประปาผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามหลักฐานโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏว่าถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน คำฟ้องนี้เข้าเกณฑ์เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

(2) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองที่เป็นส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคได้ว่าจ้างเอกชนให้จัดทำสิ่งสาธารณูปโภคและในการจัดทำสิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าว เอกชนผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนอื่น

เช่น กรณีหน่วยงานทางปกครองเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 271/2545 (ประชุมใหญ่)

ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาตรา 67 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก มาตรา 68 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับมาตรา 69 บัญญัติว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม จึงเห็นได้ว่าการขุดคูส่งน้ำและถมถนนตามคำฟ้องเป็นส่วนหนึ่งของการจัดให้มีทางน้ำและทางบกตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อพิจารณาจากลักษณะงานในสัญญาจ้างแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นการกำหนดแนวและคูส่งน้ำขึ้นมาใหม่ และในคำอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างเพิ่มเติมว่า การว่าจ้างดังกล่าวได้มีนายนิพนธ์ สุทธิรักษ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้อยเป็นผู้ควบคุมการขุดและชี้แนวเขตให้ ผู้รับจ้างกระทำการขุดคูส่งน้ำและถมถนน แม้ข้ออ้างนี้จะมิได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว แต่ก็ปรากฏในสัญญาจ้างข้อ 13 ซึ่งแนบมาพร้อมคำฟ้องว่า ผู้จ้างมีอำนาจที่จะตรวจสอบและควบคุมงานเพื่อให้เป็นไปตามเอกสารสัญญาและมีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอนซึ่งงานตามสัญญาจ้างซึ่งสัญญาจ้างนี้เป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้อง และการว่าจ้างของหน่วยงานทางปกครองในลักษณะเช่นนี้จะต้องมีแผนที่ แผนผัง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ชี้แนวเขตให้แก่ผู้รับจ้าง มิฉะนั้น ผู้รับจ้างจะขุดคูส่งน้ำและถมถนนตามความต้องการของหน่วยงานทางปกครองได้อย่างไร ดังนั้น แม้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะทำสัญญาขุดคูส่งน้ำและถมถนนกับนายวิโรจน์ ผู้รับจ้างตามสัญญาก็ตาม เมื่อยังคงอำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกโดยการขุดคูส่งน้ำและถมถนนตามคำฟ้อง โดยมอบหมายให้นายวิโรจน์เป็นผู้ดำเนินการแทน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล การขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าวรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้อง การกระทำได้กล่าวเป็นการผิดกฎหมาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

ค. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค กฎหมายได้ให้อำนาจบางประการแก่ส่วนราชการ แต่ส่วนราชการข้างเอกชนจัดทำสิ่งสาธารณูปโภคและในการจัดทำสิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าว เอกชนผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนอื่น

(2) หน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดทางปกครองต่อเอกชนด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง

(3) หน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดทางปกครองต่อเอกชนด้วยการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ก. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน

ข. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน

ถ้าละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองมิใช่หน้าที่ตามกฎหมาย ก็ไม่เป็นละเมิดที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่

44/2545

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติ กรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าซื้อทรัพย์สิน ค่าจ้างทำของ และค่าเช่าทรัพย์สินให้แก่บุคคลอื่นนั้น เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีนิติสัมพันธ์กับองค์กรดังกล่าว คำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติไม่เป็นกฎหมาย แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำแนะนำแนวทางนี้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบกับผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 303 และมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เมื่อกรณีตามคำฟ้องเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมีนิติสัมพันธ์กันตามกฎหมายแพ่งกรณีจึงไม่ต้องด้วยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 123/2546

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การตรวจสอบหนี้ของผู้ขอรับเงินบำเหน็จและแจ้งสหกรณ์เพื่อสหกรณ์จะได้ใช้สิทธิหักเงินบำเหน็จนั้นเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องปฏิบัติหรือไม่ โดยที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการ พ.ศ.2494 มาตรา 6 บัญญัติให้สิทธิในบำเหน็จบำนาญเป็นสิทธิเฉพาะตัว ฉะนั้น การดำเนินการประการใดเกี่ยวกับเงินบำเหน็จดังกล่าวย่อมเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ทรงสิทธิ คือ จำสับตำรวจ ชนศ ต้องดำเนินการเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการหักเงินบำเหน็จ ดังนั้น การไม่ตรวจสอบหนี้และไม่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการหักเงินบำเหน็จเพื่อใช้หนี้ของ สหกรณ์ จึงมิใช่การในหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ กรณีจึงมิใช่คดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

(4) กรณีหน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดโดยการดำเนินงานล่าช้าเกิน

สมควร

2.4 การควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ

เป็นที่ยอมรับกันว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารของรัฐโดยองค์กรตุลาการ หรือศาลนั้นเป็นกลไกที่ประชาชนเชื่อถือมากที่สุดในการตรวจสอบต่างๆ เนื่องจากศาลย่อมมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลต่างๆ ขององค์กรทางการเมือง เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้องแล้ว ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือศาลมีวิธีพิจารณาคดีที่เป็นไปโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างของตนและหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ โดยศาลจะต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของตนเสมอ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่าคดีปกครองนั้นมีความแตกต่างจากคดีแพ่งซึ่งคดีทางปกครองนั้นอาจมีคำสั่งให้มีการแก้ไข การเพิกถอนการกระทำของรัฐ ตุลาการจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักของกฎหมายมหาชนซึ่งมีปรัชญาและนิติวิธีเฉพาะ นอกจากนี้การวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นคดีที่ต้องการความรวดเร็ว ไม่ยุ่งยากซับซ้อนอย่างเช่นคดีในทางแพ่ง ดังนั้นการที่พระราช

กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ บัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแต่ให้ไปเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แทนอาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ เพราะโดยปกติในการฟ้องคดีละเมิดต้องฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ แต่ในปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งอาจฟ้องคดีที่ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณี(ฤทัย หงส์ศิริ, 2547 : 415) เนื่องจากถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จะบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือความรับผิดอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่คดีละเมิดบางเรื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ฟ้องศาล ปกครองไม่ได้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์จำกัดประเภทคดีละเมิดที่จะฟ้องต่อศาลปกครองไว้ว่าต้องเป็นกรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าว ในการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ หากเป็นคดีละเมิดที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องคดีนั้นต่อศาลยุติธรรม ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม

2.4.1 ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นสถาบันหรือองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งรวมถึงข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม มาตรา 16 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ได้ตัดอำนาจศาลปกครองออกจากการพิจารณาในคดีที่โดยปกติแล้วนั้นศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาคืออยู่ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาในประเด็นของมาตรา 16 ในส่วนเขตอำนาจศาล ระบบวิธีพิจารณาคดี และการบังคับคดีของศาลปกครอง โดยจะได้ทำการศึกษาควบคู่ไปกับระบบของศาลยุติธรรม

2.4.1.1 เขตอำนาจศาลปกครอง

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้ให้อำนาจในการพิจารณาคดีของศาลปกครองไว้ดังนี้

ในกรณีแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวดที่ 8 ส่วนที่ 4 ตั้งแต่มาตรา 276 ถึงมาตรา 280 ได้มีการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการรับพิจารณาคดีและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองไว้ แต่ ณ ที่นี้จะกล่าวถึงเพียงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองเท่านั้นซึ่งได้บัญญัติอยู่ในมาตรา 276

มาตรา 276 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับเอกชนหรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจะพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองนั้นต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์สองประการควบคู่กันไป นั่นคือ กรณีแรกต้องพิจารณาว่าใครเป็นคู่กรณี และกรณีที่สองต้องพิจารณาว่าคดีนั้นมีลักษณะอย่างไร

ในส่วนกรณีที่หนึ่งคือเรื่องของคู่กรณีนั้นอาจแบ่งได้เป็นสองกรณี (โกติน พลกุล, 2544 : 38) คือ

1) คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น คดีที่เอกชนฟ้องขอเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ หรือคดีที่เอกชนฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดหรือบังคับให้ชำระราคาในสัญญาทางปกครอง

2) คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่ง โดยไม่มีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่นคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ปฏิเสธไม่อนุมัติให้เบิกเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

สำหรับกรณีที่สองคือลักษณะคดีนั้นเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกิดสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

จากบทบัญญัติของมาตราดังข้างต้นจึงพอที่จะสรุปได้ว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองในลักษณะดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะ

เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกิดสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

บทบัญญัติของกฎหมายนี้เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง ซึ่งโดยมากแล้วฝ่ายบริหารมักจะล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นหลักที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาการกระทำทางปกครองทุกประเภทของหน่วยงานทางปกครอง (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2540 : 145) กล่าวคือต้องชอบด้วยกฎหมาย ในขอบเขตของการกระทำ ชอบด้วยกฎหมายในคุณสมบัติของผู้กระทำ และชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการที่กระทำ (บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2539 : 169) การกระทำดังกล่าวนี้จึงหมายถึงทั้งที่เป็น นิติกรรมทางปกครองและการกระทำทางกายภาพ ในส่วนของนิติกรรมคือการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว ของฝ่ายปกครองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิของเอกชน ผู้กระทำจะต้องมี อำนาจ ต้องทำตามแบบ มุ่งถึงประโยชน์สาธารณะ และสอดคล้องกับกฎหมาย

จากมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) สามารถแบ่งประเภทของการกระทำทางปกครองที่อยู่ใน อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองได้ดังนี้

(1) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของการ ออกกฎ ออกคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดซึ่งรวมทั้งการกระทำทางกายภาพโดย

- ก. ไม่มีอำนาจ หรือ
- ข. นอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือ
- ค. ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือ
- ง. ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ หรือ
- จ. ไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือ
- ฉ. ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ หรือ
- ช. ไม่สุจริต หรือ
- ซ. มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือ
- ฌ. มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือ
- ฎ. มีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร หรือ
- ฏ. มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

จะเห็นได้ว่าตามนิยามแห่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งในส่วน ของขอบเขตแห่งอำนาจ คือ ไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รูปแบบการ

กระทำ คือ ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการ และเนื้อหาของการกระทำ คือ ไม่สุจริต ใช้
 ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนที่
 ไม่จำเป็น สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร

เห็นได้ว่าการพิจารณาเรื่องนี้จำเป็นต้องใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นฐานในการ
 พิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงอันแสดงถึงพฤติการณ์ของการกระทำ ส่วนมาตรฐานนั้นขึ้นอยู่กับ
 ดุลยพินิจของศาลที่จะช่วยให้เกิดบรรทัดฐานในการวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และศาลจะพิจารณา
 ในสัดส่วนของผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจว่ามีความเหมาะสม มีความจำเป็น และมีความสมดุลกัน
 หรือไม่ระหว่างประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์ของสังคม (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2540 : 179)

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การละเลยต่อหน้าที่หมายถึงการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติแต่เจตนาที่จะไม่ปฏิบัติ ส่วนความ
 ล่าช้านั้นเป็นข้อเท็จจริงแล้วแต่พฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป ซึ่งตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ที่มีบทบาท
 สำคัญในการสร้างบรรทัดฐานขึ้นมา

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของ
 หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือ
 คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
 หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การกระทำละเมิดในที่นี้ในเบื้องต้นหมายถึงการกระทำที่ทำให้ผู้กระทำได้รับผิดชอบ
 ละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากผู้กระทำเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
 ของรัฐ และการกระทำนั้นมีเหตุเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้
 อำนาจตามกฎหมาย หรือใช้อำนาจออกกฎ หรือใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น แต่
 หากเป็นการกระทำละเมิดโดยมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง
 หรือคำสั่งอื่นแล้ว การกระทำละเมิดนั้นก็มิใช่คดีปกครอง ผู้เสียหายต้องนำคดีไปฟ้องศาลยุติธรรม

ในส่วนของการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ
 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติ
 หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คำว่า ความรับผิดอย่างอื่นนี้มีความหมายกว้างซึ่งอาจจะเป็นความ
 รับผิดประเภทใดก็ได้ แต่ควรจะต้องเป็นความรับผิดที่มีกฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามไม่รวมถึง
 ความรับผิดตามสัญญาที่ทำขึ้นตามกฎหมายเอกชน

ถ้อยคำ คำสั่งอื่นก็เช่นเดียวกัน หมายถึง คำสั่งใดๆ ที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง สำหรับใน
 เรื่องความรับผิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีกฎหมาย

ที่ใช้บังคับโดยเฉพาะ กล่าวคือ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้ประกอบด้วย พระราชบัญญัตินี้จะนำมาใช้กับการฟ้องคดีเฉพาะเมื่อเข้ากรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครองฯ เท่านั้น ดังนั้นความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งต้องรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น จะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเฉพาะในส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดตามเงื่อนไขของมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครองฯ เท่านั้น หากเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ในกรณีอื่นย่อมไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หากอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งต่างก็มีหลักกฎหมายที่แตกต่างกันในการพิจารณาทั้งที่เป็นเรื่องละเมิดเช่นเดียวกันก็ตาม กล่าวคือ ศาลยุติธรรมยอมใช้หลักกฎหมายเรื่องละเมิดอันจำกัดเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ศาลปกครองยอมไม่มีข้อจำกัดเนื่องจากสามารถใช้หลักกฎหมายเรื่องการกระทำละเมิดทางปกครองเพิ่มเติมจากหลักกฎหมายเอกชนได้เพื่อประโยชน์ของคู่กรณีในคดีปกครอง

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทุกกรณีจะอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ถึงแม้ว่าคู่สัญญาดกลงว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาให้ฟ้องที่ศาลแพ่ง เช่นนี้ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากการตกลงยกเว้นเรื่องเขตอำนาจศาลนี้ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่นเดียวกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองได้มีมติว่าคู่กรณีไม่อาจตกลงกันให้ใช้อำนาจตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทอันมีผลทำให้ตัดอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครองได้เพราะเป็นข้อตกลงที่ขัดหลักต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

คำว่า กฎหมายตามบทบัญญัตินี้ หมายรวมถึง พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดพระราชกฤษฎีกา และกฎหมายอนุบัญญัติอันได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อบัญญัติส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายทางปกครอง และการบังคับตามนิยามนี้เป็นการบังคับทางกายภาพ เช่น การให้หรือถอน ย้ายออก ยุติการสร้าง เป็นต้น

ส่วนการให้ศาลบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดต่างจากการใช้มาตรการทางปกครองของฝ่ายปกครองตามปกติซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะกระทำได้เอง เช่น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนำรถยนต์เคลื่อนย้ายรถยนต์ที่จอดกีดขวางการจราจร แต่ถ้ามาตรการ

ทางปกครองนั้นจะต้องบังคับแก่บุคคลโดยตรงแล้วก็เป็นฝ่ายปกครองต้องให้องค์กรทางตุลาการเป็นฝ่ายตรวจสอบการกระทำนั้นเพื่อปกป้องฝ่ายปกครองเองและปกป้องเอกชนที่ถูกบังคับ

ดังนั้น จึงสรุปเขตอำนาจของศาลปกครองคร่าวๆ ได้ดังนี้ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนอำนาจหน้าที่ศาลปกครองสูงสุดนั้น มาตรา 11 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

- 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- 3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- 4) คดีที่อุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง โดยเป็นศาลแรกที่คู่กรณีจะนำคดีมาฟ้อง ส่วนศาลปกครองสูงสุดก็จะเป็นศาลสูงที่คอยตรวจสอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอีกครั้งหนึ่ง หากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือคำสั่งใดของศาลปกครองชั้นต้น และเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีบางประเภทที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ

สำหรับในมาตรา 9 วรรคสอง จะกำหนดถึงคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีลักษณะนี้

- 1) เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
 - 2) เรื่องการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)
 - 3) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง และศาลล้มละลาย
- ดังที่กล่าวมาแล้วจึงเห็นได้ว่าเรื่องของเขตอำนาจศาลปกครองนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้หมายรวมถึงหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตามได้จำกัดอยู่ในการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยซึ่งแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ นิติกรรมฝ่ายเดียว ได้แก่ การออกกฎหรือคำสั่ง และนิติกรรมสองฝ่าย ได้แก่ สัญญาทางปกครอง และลักษณะที่เป็นการกระทำทางกายภาพ

2.4.1.2 ระบบวิธีพิจารณาคดี

ระบบวิธีพิจารณาของศาลปกครองเป็นระบบไต่สวนและถ่วงดุล ในการไต่สวนเป็นหน้าที่ของตุลาการที่จะต้องค้นหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ต้องโปร่งใส เป็นกลาง เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งกันอย่างเต็มที่ในพยานหลักฐานต่างๆ ส่วนการถ่วงดุลก็คือการถ่วงดุลในการพิจารณาสามฝ่าย คือ ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดีและองค์คณะ แต่ละฝ่ายต้องทำงานอย่างละเอียดรอบคอบที่สุด และสามารถแสดงเหตุผลที่เหนือกว่าของตนได้ ซึ่งจะนำไปสู่คำพิพากษาที่สมบูรณ์ที่สุด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2544 : 234)

2.4.1.3 การบังคับคดี

ในหัวข้อนี้คณะผู้วิจัยจะศึกษาเกี่ยวกับการบังคับคดีในกรณีที่อาจมีการฟ้องร้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันสืบเนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชกำหนด

โดยทั่วไปตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับและวิธีการบังคับคดีสำหรับคดีปกครองห้าประเภท (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2544 : 248) ดังนี้

- 1) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องร้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 2) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 3) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- 4) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำวินิจฉัยแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- 5) การบังคับคดีในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

ในส่วนของการบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) สามารถแยกพิจารณาได้สองกรณี (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2545 : 248) คือ

- 1) กรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) นั้น ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยมาตรา 72 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ด้วยว่า ในการมีค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) นั้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

(1) กรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้ประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้นเพื่อให้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ากฎดังกล่าวถูกคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้เพิกถอนแล้ว และเพื่อมิให้เกิดปัญหาในกรณีที่ยังคงมีการปฏิบัติตามกฎดังกล่าวที่ถูกเพิกถอนแล้วเพราะผู้ที่เกี่ยวข้องยังมิได้รับทราบผลของคำวินิจฉัย กฎหมายจึงกำหนดให้ประกาศผลในราชกิจจานุเบกษามีผลเป็นการเพิกถอนดังกล่าว

(2) กรณีที่มีการฟ้องร้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 72 วรรคสอง เพียงแต่ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้ค่าบังคับที่ให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวมีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง โดยมีได้บัญญัติให้มีการประกาศผลแห่งคำวินิจฉัยในราชกิจจานุเบกษา เพราะคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ผู้ซึ่งอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจึงได้รับทราบหรือได้รับแจ้งผลแห่งคำวินิจฉัยดังกล่าวโดยตรงอยู่แล้ว และเนื่องจากคำวินิจฉัยมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าวอีก

(3) กรณีที่มีการฟ้องร้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การกระทำอื่นใดนี้หมายความว่า การกระทำที่มีใช้กฎหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือ การกระทำทางกายภาพหรือทางวัตถุที่ไม่มีลักษณะเป็นนิติกรรม ซึ่งโดยสภาพแล้วศาลปกครองไม่สามารถมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำเช่นนั้นได้ ดังนั้น มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) จึงบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยการสั่งห้ามการกระทำความผิดดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน

2) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับในกรณีที่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้น มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยการ

- (1) สั่งให้ใช้เงิน
- (2) สั่งให้ส่งมอบทรัพย์สิน
- (3) สั่งให้กระทำการ หรือ
- (4) สั่งให้งดเว้นกระทำการ

โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2544 : 253)

เมื่อพิจารณามาตรา 16 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ จะเห็นได้ว่าการตัดอำนาจของศาลปกครองออกไปจากการพิจารณาคดีปกครองซึ่งในส่วนนี้คณะผู้วิจัยเห็นควรศึกษาเป็นพิเศษ กล่าวคือ ในส่วนของมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่บัญญัติไว้ว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยตรงเนื่องจากเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีลักษณะนี้ต้องคำนึงถึงการละเมิดนั้นต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนบาดเจ็บ หรือนายแพทย์โรงพยาบาลรัฐบาลผ่าตัดผิดพลาดทำให้คนไข้พิการ อย่างนี้ไม่ใช่เป็นละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ต้องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม มีข้อควรสังเกตประการหนึ่งว่าคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นี้ น่าจะเป็นกรณีที่ประชาชนฟ้องร้องทางราชการได้ฝ่ายเดียว (โกสิน พลกุล, 2544 : 86-87) โดยในการพิจารณาวินิจฉัยคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 72 ดังต่อไปนี้

- 1) สั่งให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย ทั้งนี้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแก่กรณี
- 2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 3) สั่งให้ชดใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้น กระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการ กระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้อง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- 4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการ ฟ้องให้ศาลมีคำวินิจฉัยแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น
- 5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตาม กฎหมาย

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำวินิจฉัย ถ้าผู้ นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของ บุคคลนั้นได้

ในการวินิจฉัยคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตาม ส่วนของการชนะคดี

ซึ่งลักษณะคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้นต้องพิจารณามาตรา 72 (3) ประกอบโดยได้มีการบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองวินิจฉัยให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นนั่นเอง

2.4.2 ศาลยุติธรรม

โดยที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ได้ปรากฏซึ่งความ อันเป็นการบ่งชี้ว่าการกระทำใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกข้อกำหนดก็ดี ประกาศก็ดี ฯลฯ ที่ได้กระทำ ตามพระราชกำหนดดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองทางปกครอง ดังที่ปรากฏใน มาตรา 16 นั้นแสดงให้เห็นว่าตัวพระราชกำหนดได้วางหลักเกณฑ์ว่าหากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

ดำเนินการใดๆ ตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว หากว่าการนั้นถือเป็นการกระทำทางปกครองโดยสภาพก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็มีอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่กฎหมายข้างต้นได้มีบริบทอันเป็นการยกเว้น มิให้การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวอีกนัยคือ การกระทำใดๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่อันได้กระทำการตามพระราชกำหนดแล้ว ถึงแม้ว่าจะส่งผลกระทบต่อประชาชนแต่ประชาชนก็มีอาจฟ้องร้องเพื่อดำเนินกระบวนการเยียวยาดังกล่าวต่อศาลปกครองเพราะคดีมีได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่เป็นคำสั่งทางปกครองอันส่งผลกระทบเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตามตัวพระราชกำหนดฉบับนี้ก็มิได้ตัดสิทธิประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายเอาหน่วยงานราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 17

ดังนั้น หากได้พิจารณาในพระราชกำหนดโดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วในประเด็นกระบวนการในการเยียวยาบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการไปตามพระราชกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ได้รับความเสียหายนั้นสามารถดำเนินการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายจากทางราชการได้ตามมาตรา 17 แต่การฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายดังกล่าวมีอาจที่จะดำเนินการในศาลปกครองได้เหมือนกับคดีละเมิดในทางปกครองทั่วไป อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากมาตรา 16 ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาคดีดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีการถูกจำกัดเขตอำนาจของศาลปกครองนี้มีไขปัญหาในเบื้องต้นสำหรับการฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายเอาแก่ทางราชการแต่อย่างใด เพราะผู้เสียหายยังสามารถที่จะฟ้องร้องคดีนี้ต่อศาลยุติธรรมได้โดยผลแห่งรัฐธรรมนูญในมาตรา 271 ซึ่งได้มีการบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพแห่งคดีปกครองซึ่งโดยทั่วไปอยู่ภายใต้การพิจารณาของศาลปกครองจึงเกิดประเด็นในทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในการรับพิจารณาคดีดังกล่าวว่าไว้พิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากองค์กร โครงสร้าง เขตอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมเป็นสำคัญ

2.4.2.1 เขตอำนาจศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจศาลกว้างที่สุด รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ หากอรรถคดีนั้นๆ มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ให้จำต้องถูกพิจารณาภายใต้ศาลชำนาญพิเศษเป็นการเฉพาะ อาทิเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลทหารแล้ว คดีดังกล่าวเหล่านั้นจะต้องได้รับดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลยุติธรรม

สำหรับการดำเนินการประเมินกระบวนการพิจารณาภายใต้ระบบของศาลยุติธรรมนั้นจำเป็นที่จะต้องรู้ถึงเงื่อนไขแห่งกฎหมายที่ได้มีการวางหลักเอาไว้ว่าจะต้องดำเนินการที่ใดและดำเนินการอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ศาลใดมีเขตอำนาจรับพิจารณาคดีนั้นๆ ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ว่าด้วยเรื่อง ยื่นฟ้องหรือการเสนอคำฟ้องต่อศาลนั้นได้มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 4 ทวิ มาตรา 4 ตริ มาตรา 4 จัตวา มาตรา 4 เบญจ มาตรา 4 ฉ มาตรา 5 และ มาตรา 7 อันสามารถสรุปเป็นหลักเกณฑ์สำคัญได้ดังนี้ (อุคม เฟื่องฟูง, 2547 : 41)

- 1) ยื่นฟ้องหรือเสนอคำฟ้องต่อศาลที่จำเลยหรือผู้ร้องขอมีภูมิลำเนาอยู่ในเขต หรือ
- 2) ยื่นฟ้องหรือเสนอคำฟ้องต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้น หรือ
- 3) ยื่นฟ้องหรือเสนอคำฟ้องต่อศาลที่อสังหาริมทรัพย์ที่ข้อบังคับอยู่ในเขต และ
- 4) ต้องไม่อยู่ในเงื่อนไขต้องฟ้องต่อศาลที่กำหนดเป็นพิเศษ

อนึ่ง การดำเนินการเสนอคำฟ้องจะต้องเริ่มต้นที่ศาลชั้นต้นเสียก่อนซึ่งหมายความว่าห้ามมิให้ เริ่มต้นดำเนินการเสนอคำฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 170 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เว้นแต่จะเป็นคดีที่มีตัวบทกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการพิเศษ เช่น ตามมาตรา 308 แห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา 308 บัญญัติว่า ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

อย่างไรก็ตามการเริ่มต้นคดีที่ศาลชั้นต้นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของตัวคดีเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นประเด็นที่กำหนดว่าในท้ายที่สุดแล้วคดีนั้นๆ จะอยู่ภายใต้การพิจารณาพิพากษาของศาลแขวง ศาลจังหวัด หรือศาลยุติธรรมอื่นๆ อันถือเป็นศาล ชั้นต้นด้วย กล่าวคือ หากเป็นกรณีของการขอให้มีการออกหมายเรียก หมายอาญา หรือหมายสั่งให้ส่งคนมาจากหรือไปยังจังหวัดอื่น หรือ ขอให้ศาลมีการออกคำสั่งใดๆ ซึ่งมีใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี สถานการณ์ดังกล่าวจำต้องเสนอต่อศาลแขวงทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 17 ประกอบกับมาตรา 24 แห่งรัฐธรรมนูญศาลยุติธรรม

นอกจากลักษณะคดีดังกล่าวข้างต้นจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลแขวงแล้ว ศาลแขวงก็ยังคงมีอำนาจในการพิจารณาคดีดังต่อไปนี้ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 25 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมอีกด้วย

- 1) การขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องหรือคำขอที่ยื่นต่อศาลในคดีทั้งปวง
- 2) การขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนและมีคำสั่งเกี่ยวกับการเพื่อความปลอดภัย
- 3) การขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งในคดีอาญา
- 4) การขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ซึ่งมีราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท
- 5) การขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างสูงไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่จะลงโทษจำคุกเกินหกเดือน หรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษจำคุกหรือปรับอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างเกินอัตราที่กำหนดไว้ได้

ส่วนในกรณีเขตอำนาจของศาลจังหวัดนั้นตามมาตรา 18 ให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาทั้งปวงที่มีใ้ได้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมอื่น ในขณะที่ตามมาตรา 20 กำหนดให้ศาลยุติธรรมอื่นๆ อาทิ ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ฯลฯ มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นหรือกฎหมายอื่นกำหนดไว้ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากเรื่องเขตอำนาจของศาลชั้นต้นตามที่ได้อธิบายมาแล้วจะต้องทราบถึงเขตอำนาจแห่งศาลสูงคือ ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาด้วยตามลำดับ

อนึ่ง เขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีได้บัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 22

มาตรา 22 บัญญัติว่า ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลชั้นต้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ และว่าด้วยเขตอำนาจศาลและมีอำนาจดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณายืนตาม แก้ไข กลับ หรือยกคำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่พิพากษาลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ในเมื่อคดีนั้นได้ส่งขึ้นมายัง

ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

- 2) วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคำขอที่ยื่นต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคตามกฎหมาย
- 3) วินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามกฎหมายอื่น

ศาลฎีกามีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ ถูกบัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมาตรา 23

มาตรา 23 บัญญัติว่า ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคและคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยตรงต่อศาลฎีกาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์หรือฎีกาและคดีที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษา รวมทั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือสั่งคำร้องขอที่ยื่นต่อศาลฎีกาตามกฎหมาย

คดีที่ศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว คู่ความไม่มีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคัดค้านคดีนั้นต่อไป

2.4.2.2 ระบบวิธีพิจารณาคดี

ระบบการพิจารณาความของศาลยุติธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานในคดีความต่างๆ อาจกล่าวได้ว่ายู่บนพื้นฐานของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ผสมกัน กล่าวคือ ระบบการค้นหาพยานหลักฐานของศาลยุติธรรมไทยนั้นหาได้มีลักษณะอันเป็นไปตามระบบการค้นหาพยานหลักฐานแบบไต่สวนเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศในทางภาคพื้นยุโรปไม่ แต่อย่างไรก็ดี ระบบการค้นหาพยานหลักฐานของไทยก็มิได้เป็นแบบระบบกล่าวหาอย่างสิ้นเชิงด้วย หากแต่ได้นำเอาทั้งสองระบบข้างต้นนี้มาปรับใช้จนจะเห็นได้จากมาตรา 95 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งได้ให้อำนาจศาลในการรับฟังพยานบอกเล่าได้อย่างกว้างขวาง โดยมีได้บัญญัติถึงข้อยกเว้นของพยานบอกเล่างៅให้ชัดเจนหรือตามมาตรา 116 ที่ให้อำนาจศาลถามพยานได้เองก่อนคู่ความทุกฝ่าย (เจ็มซัย ชูติวงศ์, 2543 : 7) ซึ่งทั้งสองมาตราดังกล่าวถือเป็นตัวอย่างในการชี้ให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ของระบบไต่สวน แต่ทั้งนี้ใน

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของไทยยังได้มีการนำบทบัญญัติบางประการของระบบกล่าวหามาบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิของจำเลย ดังนั้น ตัวบทกฎหมายลักษณะพยานอันเป็นเรื่องของการพิจารณาความเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานต่างๆ ของไทยจึงน่าจะเป็นระบบผสมที่ค่อนข้างจะไปในทางระบบไต่สวนเสียมากกว่าระบบกล่าวหา

2.4.2.3 การบังคับคดี

คำพิพากษาถือเป็นสิ่งสำคัญมากที่สุดอย่างหนึ่งในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี กล่าวคือ คำพิพากษานั้นถือเสมือนได้ว่าเป็นเครื่องมือในการที่จะทำให้กระบวนการของการพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ เป็นอันสำเร็จลุล่วงไปในขั้นสุดท้าย ดังนั้น จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องรู้ถึงหลักหรือความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาว่าจะผูกพันตัวคู่ความมากแค่ไหนเพียงใด ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้มีตัวบทกฎหมายบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 145 บัญญัติว่าภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่า ด้วยการอุทธรณ์ฎีกาและการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง นับตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรือคดีเสีย ถ้าหากมี

ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปว่าไม่ใช่คำพิพากษายกบังคับแก่บุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 142 (1) มาตรา 245 และ มาตรา 274 และในข้อต่อไปนี้

1) คำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคล หรือคำพิพากษาสั่งให้เลิกนิติบุคคล หรือคำสั่งเรื่องล้มละลาย เหล่านี้ บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือจะใช้ยันแก่บุคคลภายนอกก็ได้

2) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใดๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจใช้ยันแก่บุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า จากหลักเกณฑ์ข้างต้นจึงสามารถที่จะสรุปได้ว่าตามหลักกฎหมายแล้วคำพิพากษาของศาลยุติธรรมจะผูกพันเฉพาะกับคู่ความแห่งคดีเท่านั้นหาได้มีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอกไม่ ซึ่งหมายความว่า เมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลว่าไว้อย่างไรแล้ว คู่ความที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือที่เรียกว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติ เมื่อเจ้าหน้าที่ตาม

คำพิพากษาขอให้ศาลบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ถึงแม้ว่าคำพิพากษานั้นจะยังไม่ถึงที่สุดก็ไม่อาจจะถือว่าไม่ปฏิบัติไม่ได้ เว้นแต่จะมีการขอให้ทุเลาการบังคับคดีไว้โดยศาลได้อนุญาตแล้ว (อุดม เฟื่องฟู, 2547 : 256) อีกทั้งคำพิพากษาหรือคำสั่งก็มีได้ผูกพันบุคคลภายนอก ศาลมีอาจที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งถึงบุคคลภายนอกได้แต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องคำพิพากษาหรือคำสั่งจะไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกให้ต้องปฏิบัติตามนั้นมีข้อยกเว้นอยู่ห้าประการซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะผูกพันบุคคลภายนอกด้วย ดังนี้

- (1) คำพิพากษาในเรื่องการจับได้
- (2) คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ฎีกาในกรณีที่เป็นการชำระหนี้อันไม่อาจแบ่งแยกได้
- (3) กรณีที่บุคคลภายนอกได้มาทำสัญญาค้ำประกันต่อศาล
- (4) คำพิพากษาอันเกี่ยวกับกรณีนี้บุคคลภายนอกสามารถหยิบยกขึ้นมาอ้างอิงได้

ก. คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคล

ข. คำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกนิติบุคคล

ค. คำสั่งล้มละลาย รวมถึงคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวหรือเด็ดขาดด้วย

- (5) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใดๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

อนึ่ง เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ภายในระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา 271 ทั้งนี้โดยการยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลเพื่อให้ศาลดำเนินการออกหมายบังคับคดีให้และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษารวมทั้งมีอำนาจในการนำเอาทรัพย์สินดังกล่าวออกขายทอดตลาดด้วยตามมาตรา 278

ตารางเขตอำนาจศาล

ตารางที่ 2.1 เขตอำนาจศาลยุติธรรม

ศาล	เขตอำนาจ
1. ศาลชั้นต้น	รัฐธรรมนูญ มาตรา 271 กำหนดเขตอำนาจของศาลยุติธรรมว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเขตอำนาจของศาลจังหวัดและศาลแขวงไว้ดังนี้
1.1 ศาลแขวง	มาตรา 17 ศาลแขวงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีและมีอำนาจทำการไต่สวน หรือมีคำสั่งใด ๆ ซึ่งผู้พิพากษาคณะเดียวมีอำนาจดังที่ระบุไว้ในมาตรา 24 และมาตรา 25 วรรคหนึ่ง มาตรา 24 ให้ผู้พิพากษาคณะใดคณะหนึ่งมีอำนาจ (1) ออกหมายเรียก หมายอาญา หรือหมายสั่ง ให้ส่งคนมาจากหรือไปยังจังหวัดอื่น (2) ออกคำสั่งใด ๆ ซึ่งมีใช้เป็นไปในทางวินิจัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี มาตรา 25 ในศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาคณะเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจเกี่ยวแก่คดีซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลนั้น ดังต่อไปนี้ (1) ไต่สวนและวินิจัยชี้ขาดคำร้องหรือคำขอที่ยื่นต่อศาลในคดีทั้งปวง (2) ไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการเพื่อความปลอดภัย (3) ไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งในคดีอาญา (4) พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ซึ่งราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกินสามแสนบาท ราคาทรัพย์สินที่พิพาทหรือเงินดังกล่าวอาจขยายได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (5) พิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างสูงไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่จะลงโทษจำคุกเกินหกเดือน หรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษจำคุกหรือปรับอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างเกินอัตราที่กล่าวแล้วไม่ได้

ตารางที่ 2.1 เขตอำนาจศาลยุติธรรม (ต่อ)

ศาล	เขตอำนาจ
1.2 ศาลจังหวัด	มาตรา 18 ศาลจังหวัดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั้งปวงที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมอื่น
2. ศาลอุทธรณ์	มาตรา 22 ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ และว่าด้วยเขตอำนาจศาลและมีอำนาจดังต่อไปนี้ (1) พิพากษายืนตาม แก้ไข กลับ หรือยกคำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่พิพากษาลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ในเมื่อคดีนั้นได้ส่งขึ้นมายังศาลอุทธรณ์ศาลอุทธรณ์ภาคตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (2) วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องขอที่ยื่นต่อศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคตามกฎหมาย (3) วินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามกฎหมายอื่น
3. ศาลฎีกา	มาตรา 23 ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคและคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยตรงต่อศาลฎีกาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์หรือฎีกาและคดีที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษา รวมทั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือสั่งคำร้องคำขอที่ยื่นต่อศาลฎีกาตามกฎหมาย คดีใดซึ่งศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว คู่ความไม่มีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคัดค้านคดีนั้นต่อไป

ตารางที่ 2.2 เขตอำนาจศาลปกครอง

ศาล	เขตอำนาจ
1. ศาลปกครองชั้นต้น	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือ การกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือ คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครอง

ตารางที่ 2.2 เขตอำนาจศาลปกครอง (ต่อ)

ศาล	เขตอำนาจ
2. ศาลปกครองสูงสุด	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น