

บทสรุปผู้บริหาร

ชื่อผลงาน แนวทางดำเนินคดีปกครอง กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี

ผู้ศึกษา นายสนธยา ทองดี นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมายและคดี

สภาพปัญหา

สืบเนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองหลายคดีด้วยกัน โดยส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และการบริหารงานบุคคลภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะมีทั้งกรณีที่ผู้บริหารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดี และกรณีผู้บริหารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องในคดีเดียวกัน โดยที่ผ่านมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในกรณีถูกฟ้องคดี ทั้งที่คดีที่ถูกฟ้องในแต่ละสำนวนนั้นมีทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากที่จะต้องทำการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำเสนอต่อศาลปกครอง อีกทั้ง ในการดำเนินคดีปกครองยังมีหลักกฎหมาย หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและมีความสลับซับซ้อน ส่งผลให้มีปัญหาในการจัดเตรียมข้อมูลในการแก้ต่างคดี โดยมีสภาพปัญหา ดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการรับคำฟ้องไว้พิจารณา วินิจฉัย ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในข่ายที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองมากน้อย เพียงใด โดยเฉพาะการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน หากมีการนำเรื่องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่ เพียงใด

๒. ปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและการจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีแนวทางในการพิจารณาดำเนินการอย่างไร เพื่อให้การจัดทำคำให้การแก้คำฟ้องและการจัดทำคำให้การเพิ่มเติมแก้คำคัดค้านคำให้การสามารถดำเนินการแล้วเสร็จโดยครบถ้วนสมบูรณ์ภายในกรอบระยะเวลาตามที่ศาลปกครองกำหนด

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีแนวทางในการมอบหมายให้สำนักกฎหมายและคดีรวมถึงเจ้าหน้าที่สอบสวนที่มีส่วนเกี่ยวข้องประสานงานคดี ร่วมกันดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนอย่างไร และจะส่งสำนวนคดีในลักษณะใดไปให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีให้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ทำการศึกษาวิเคราะห์ทางเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ และวางแนวทางเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีปกครอง เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านคดีความ รวมถึงเสนอมาตรการ ขั้นตอน และกระบวนการในการบริหารจัดการสำนวนคดีความที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการแก้ต่างคดีให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

วิธีการศึกษา

ศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ รายงานประจำปี รายงานการประชุม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลทางเว็บไซต์และอินเทอร์เน็ต

ข้อค้นพบสำคัญ

จากการศึกษาการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีปกครองภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาตีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาตีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาตีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาความในศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหาเป็นหลัก โดยที่การพิจารณาตีปกครองจะใช้ระบบไต่สวนเป็นหลัก ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา รวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งมีรายละเอียดข้อกฎหมายที่สลับซับซ้อนและต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ ยังพบว่าที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองหลายคดีด้วยกัน ซึ่งมีทั้งคดีที่เจ้าหน้าที่ภายในสำนักงานเป็นผู้ฟ้องคดีและบุคคลภายนอกเป็นผู้ฟ้องคดี มีทั้งคดีที่ศาลสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา สั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ พิพากษายกฟ้อง รวมถึงพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล โดยมีบางคดีถึงที่สุดในศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) บางคดีมีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้นำสนใจและควรแก่การศึกษาในหลายประเด็นด้วยกัน อาทิเช่น กรณีวินิจฉัยว่าการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕) กรณีวินิจฉัยว่าการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มิใช่เป็นการใช้อำนาจ

โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๓/๒๕๕๕, ที่ ๑๖/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ และที่ ๓๗๘/๒๕๕๙) กรณีวินิจฉัยว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๓๔๙/๒๕๕๙, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๖/๒๕๕๘) กรณีวินิจฉัยว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ คร. ๑๕/๒๕๖๑) กรณีวินิจฉัยว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และที่ ๒๔๒/๒๕๕๔) กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒) กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒, ที่ ๑๗๘/๒๕๖๐, ที่ คร. ๗๑/๒๕๖๐, ที่ คร. ๘/๒๕๖๐, ที่ ๕๖๒/๒๕๕๘, ที่ ๕๖๐/๒๕๕๘, ที่ ๓๐๖/๒๕๕๘ และที่ ๒๔๒/๒๕๕๔) กรณีวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับ ให้ได้ตามคำขอท้ายฟ้อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๖๔/๒๕๖๐ และที่ ๑๕๖/๒๕๕๙) กรณีวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒) กรณีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๘/๒๕๕๙, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘ และที่ ๑๖/๒๕๕๘) เป็นต้น

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว พบว่ายังมีบางประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยแตกต่างกันออกไปเป็นหลายแนว ซึ่งแต่ละแนวก็มีเหตุผลสนับสนุนภายใต้แนวคิดและหลักการตามกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองในมุมมองที่น่าสนใจ

โดย

ที่ยังไม่เป็นที่ยุติว่าควรจะถือเอาตามแนวทางใดเป็นบรรทัดฐาน คงต้องรอดูแนวคำวินิจฉัยใหม่ ๆ ว่าจะวินิจฉัยตามแนวทางใด ด้วยเหตุนี้ การศึกษาถึงแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยจากคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด นอกจากจะมีคุณค่าในทางวิชาการแล้วยังมีคุณประโยชน์ต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อแก้ต่างคดีหากถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยสามารถนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวมาศึกษาวิเคราะห์รวมถึงใช้อ้างอิงเพื่อสนับสนุนเหตุผลในทางกฎหมายประกอบข้อกล่าวอ้างในการแก้ต่างคดีในกรณีถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดทำคำให้การแก้ต่างฟ้องและคำให้การเพิ่มเติมแก้ต่างคัดค้านคำให้การ อันเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาตีปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถรวบรวมทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเสนอต่อศาลในการแก้ต่างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ หากผู้ถูกฟ้องคดีสามารถเสนอเอกสารหลักฐานต่อศาลโดยครบถ้วนจนสิ้นกระแสความสงสัย

ตามที่ถูกกล่าวหาได้ ศาลก็อาจมีคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลยกฟ้องคดีนั้น แต่ถ้าหากไม่สามารถชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อศาลได้ก็อาจถูกศาลพิพากษาให้เป็นฝ่ายแพคดีได้เช่นกัน

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและรวบรวมคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด เฉพาะคดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อประโยชน์สำหรับนิติกรและผู้สนใจทั่วไป สามารถศึกษา ค้นคว้า นำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินคดีปกครองและแก้ต่างคดีปกครองได้

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) หรือศาลปกครองสูงสุดล้วนมีความสำคัญต่อการดำเนินคดีปกครองและมีประโยชน์ต่อการนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ต่างคดีปกครองอย่างมาก จึงเสนอแนะให้นำหลักกฎหมายที่ได้จากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง มาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดี ดังนี้

๑) กรณีคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นที่ยุติแล้ว เสนอแนะให้นำหลักกฎหมายจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองที่ยุติแล้วมาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดีในประเด็นต่าง ๆ เช่น การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มิใช่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๙๓/๒๕๕๕, ที่ ๑๖/๒๕๕๘, ที่ ๓๒/๒๕๕๘, ที่ ๓๙/๒๕๕๘, ที่ ๑๗๒/๒๕๕๘ และที่ ๓๗๘/๒๕๕๙ เป็นต้น

๒) กรณีคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองวินิจฉัยไว้หลายแนว เสนอแนะให้หยิบยกแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองที่วางหลักกฎหมายในทางที่เป็นคุณกับผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมากกว่า มาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดี โดยเสนอแนะให้นำแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๖/๒๕๖๒ และที่ คร. ๑๕/๒๕๖๑ ที่วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง มาใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้คดี

๓) กรณีคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองยังไม่ชัดเจน เสนอแนะให้หยิบยกประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนจากแนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคดีปกครองอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไป เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๒๓/๒๕๖๒ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะว่า กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองเสนอให้นำตัวอย่างคำชี้แจง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และใบมอบอำนาจ มาใช้เป็นแนวทางในการยกกร่างคำแก้ต่างคดีปกครอง และให้ใช้แนวคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องมาใช้อ้างอิงและสนับสนุนเหตุผลจะทำให้คำแก้ต่างคดีมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อีกทั้ง ยังเสนอแนะให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสร้างบุคลากรของสำนักงานให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ

ด้านคดีปกครอง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน รวมถึงจัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงานและแนวทางการดำเนินคดีปกครองสำหรับนิติกร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และดำเนินคดีปกครองภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นที่ไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประโยชน์สูงสุด ต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป