

ปัญหาการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน¹

มูทิตา คำเชิด²

จากการศึกษาปัญหาการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมถึงการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง รวมถึงศึกษาจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง คำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครอง เพื่อแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้เข้าใจถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำอุทธรณ์ต้องผูกพันความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามมาตรา 45วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 2 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในกรณีศึกษา เมื่ออธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นกระทรวงการคลัง เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามข้อ 2 (4) ของกฎกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในฐานะผู้กำกับดูแลของอธิการบดี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จูงเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามข้อ 2 (5) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน โดยหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องผูกพันความเห็นของกระทรวงการคลังทำให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐผู้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการอุทธรณ์และการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์และการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองตลอดจนระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาปัญหาการอุทธรณ์และการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พบปัญหาดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่ออธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะเห็นว่า คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือเป็นคำสั่งทางปกครอง อย่างหนึ่ง และการยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นการยื่นคำอุทธรณ์ในชั้นภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 อันเป็นกฎหมายกลาง ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะเห็นว่า การกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ไว้เพียง 15 วัน สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อาจจะไม่ใช่ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน จึงอาจส่งผลให้ยื่นอุทธรณ์ไม่ทันกำหนด และทำให้เสียสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ เนื่องจากลักษณะการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทย เป็นรูปแบบบังคับให้ต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศเยอรมนีแล้ว จะเห็นว่า ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นภายในหนึ่งเดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ถ้าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้ดำเนินการแก้ไขคำสั่งได้ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งก็ต้องส่งคำอุทธรณ์ไปยังเจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาพิจารณาและผู้อุทธรณ์ ซึ่งมีระยะเวลาหนึ่งเดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้น จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมาย

ของประเทศไทย และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐผู้ที่ได้รับคำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้มีระยะเวลาเพียงพอสำหรับการจัดทำคำอุทธรณ์ จึงเห็นควรมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ออกไปอีก 15 วัน ซึ่งอาจจะกำหนดเป็นระยะเวลา 30 วัน หรือภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ได้

ประเด็นปัญหาที่สอง ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐخذใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้ คู่กรณียื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยกรณีศึกษา เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่ออธิการบดี ถือว่าอธิการบดีเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ในชั้นแรก เนื่องจากเป็นผู้ที่ทราบถึงเหตุผล ในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างดี หากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็สามารถแก้ไขไปตามนั้นได้ แต่หากยืนยัน ตามคำสั่งเดิมหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้เร่งรายงานพร้อมเหตุผลไปยังเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไป ซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล และเป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์นั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยแยกออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็น ส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาของอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วน ราชการฯ หรือในกรณีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ในฐานะผู้กำกับดูแล ของอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวงฯ ข้อ 2 (4) หรือ 2 (5) แล้วแต่กรณี จากการศึกษา จะพบว่า การพิจารณาอุทธรณ์เป็นขั้นตอนภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับคำสั่งให้خذใช้ ค่าสินไหมทดแทนได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่ออธิการบดี ซึ่งระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์สำหรับกรณีนี้ไม่มีกฎหมาย กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นไปตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ไม่เกิน 90 วัน โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ไม่เกิน 30 วัน หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้เร่งความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไป ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วัน หากไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาดังกล่าวก็สามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 30 วัน ทั้งนี้ จะต้องมิหนำซ้ำให้ผู้อุทธรณ์ ทราบก่อนครบกำหนดด้วย จะเห็นได้ว่า มีระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์นานพอสมควร จึงเกิดประเด็น ปัญหาว่า กฎหมายกำหนดเพียงระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์เอาไว้ แต่ไม่ได้กำหนดผลในกรณีผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้มีผลวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นกรณีที่กล่าวได้ว่า ระยะเวลาที่กำหนดไว้นั้นเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเท่านั้น ไม่ใช่ระยะเวลาบังคับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างมาก เพราะไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้ทันทั่วถึง และเมื่อเปรียบเทียบกับ ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยกับประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส จะเห็นว่า

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศเยอรมัน มีระบบเดียว คือ ระบบบังคับ ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ว่า ในการเสนอคำฟ้องในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และคดีฟ้องบังคับให้ออกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธการออกคำสั่งฯ คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีไปสู่ศาลปกครอง ส่วนระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะเป็นแบบไม่บังคับ โดยคู่กรณีอาจจะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนมีการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ก็ได้ หรือจะอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลไปพร้อม ๆ กันก็ได้ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นหลักการที่ศาลปกครองได้ใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบและทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยวิธีการอื่นหรือกระบวนการทางเลือกอื่นที่ไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเมื่อเทียบกับของประเทศไทยกำหนดว่า ก่อนจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่ให้ออกอุทธรณ์นั้น จะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีเช่นเดียวกัน ซึ่งในปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นเนื่องมาจากกฎหมายไม่ได้กำหนดผลของการไม่มีคำวินิจฉัยภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ จึงอาจส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองเนื่องจากไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายเท่าที่ควรและทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานราชการ เพราะระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัด ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดหลังจากพ้นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ จึงควรมีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้เป็นระยะเวลาบังคับว่า หากไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้จะมีผลทางกฎหมายอย่างไรต่อไป เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลากฎหมายที่กำหนด

ประเด็นปัญหาที่สาม ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่กลับไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ สามารถทบทวนคำสั่งได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่ง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใดไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 46 แต่กลับมีประเด็นปัญหาว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามที่ปรากฏในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 801/2547 และกระทรวงการคลัง

ได้มีหนังสือ ที่ กค 0406.2/ว.60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกรณีที่มิคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จึงต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ ยังมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 668/2551 และเรื่องเสร็จที่ 33/2565 ได้เห็นตามความเห็นดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในเรื่องของอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะจึงก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนและเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์อีกด้วย จากการศึกษาปัญหาดังกล่าว จะพบว่า ในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น มีการกำหนดให้การพิจารณาคำอุทธรณ์ของอธิการบดี ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวความคิดเรื่องการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เมื่อกระทรวงการคลังตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วมีความเห็นเป็นประการใด เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นคู่กรณีไม่อาจนำพยานหลักฐานหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย มาแก้ไขเปลี่ยนแปลงความเห็นประกอบการพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ก็ไม่อาจพิจารณาเป็นประการอื่นได้ แม้ว่าจะปรากฏพยานหลักฐานข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญที่สามารถหักล้างความเห็นของกระทรวงการคลังได้ แต่อธิการบดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ได้แก่ ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม แล้วแต่กรณี ได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ โดยอ้างเหตุผลที่ว่า “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง” ซึ่งไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ทำให้เจ้าหน้าที่คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งแต่เป็นการอุทธรณ์โดยเปล่าประโยชน์เพราะเมื่อผู้พิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้ทำคำสั่งไม่อาจทบทวนแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการนำข้อเท็จจริงมาพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคำอุทธรณ์ในลักษณะนี้ไม่ได้เป็นผลการทบทวนคำสั่งอย่างแท้จริงตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งต่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ได้รับความเสียหายและต่อเจ้าหน้าที่คู่กรณีผู้อุทธรณ์คำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น ขั้นตอนในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจึงไม่อาจเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี แต่เป็นเพียงขั้นตอนที่บังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งฯ ต้องปฏิบัติ เพื่อจะนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น

จากการศึกษาปัญหาการอุทธรณ์และการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้มีระยะเวลามากขึ้น โดยอาจจะกำหนดไว้เป็นระยะเวลา 30 วัน เทียบเท่ากับระยะเวลาที่ประเทศเยอรมนีได้กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นก่อนโดยยื่นภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง จากเดิม กำหนดว่า “...ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “...ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

2. สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลของการพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลา เนื่องจากระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ไม่เกิน 90 วัน แต่เมื่อล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวกฎหมายฉบับนี้กลับไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะมีผลทางกฎหมายอย่างไรต่อไป แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สามารถฟ้องคดีปกครองได้เมื่อไม่ได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ เมื่อฝ่ายปกครองนั้นไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 45 วรรคสอง โดยเพิ่มความในตอนท้ายของมาตรา 45 วรรคสอง ว่า “...ทั้งนี้ หากพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ให้ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดพิจารณาอุทธรณ์ โดยที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้นจะต้องทำการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย”

3. สมควรให้มีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นอกจากนี้ ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยอาจมีบทบัญญัติเพิ่มเติมกำหนดไว้ในกรณีที่มีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่กระทรวงการคลังมีความเห็นแล้วนั้นสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน อันเป็นการกำหนดยกเว้นขั้นตอนโดยทั่วไปของคำสั่งทางปกครองที่ต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ 18 และตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นกระทรวงการคลังแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในหน่วยงานนั้นอีก เพราะผลการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้มีความแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสภาวะศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

กรมบัญชีกลาง. **คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์ พ.ศ. 2556)**.

พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2556.

กิตติรักษ์ ท้วมใหญ่. “ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **ความรับผิดชอบของรัฐ : ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด**. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2563.

นฤตม์ พัฒนไพศาลชัย. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในชั้นภายในฝ่ายปกครอง.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.