



บทความวิชาการ
มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครอง
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
Legal Measures for Remedying Injured Parties from
Unlawful Administrative Acts

วันที่รับบทความ (Received) : 29 กรกฎาคม 2568
วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 15 สิงหาคม 2568
วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 30 กันยายน 2568
วันที่ตีพิมพ์บทความ (Publish an article) : 30 กันยายน 2568

วีรยุทธ บุญทอง ¹

Weerayuth Boonthong

พันตำรวจโท, นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมาย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
Police Lieutenant Colonel, PhD student of the Doctor of Philosophy Program in Law,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Wang Noi Campus,
Phra Nakhon Si Ayutthaya Province
เลขที่ 79 หมู่ที่ 1 ถนนพหลโยธิน หลักกิโลเมตรที่ 55
ตำบลลำไทร อำเภอมโนรมย์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170
No. 79, Village No. 1, Phahonyothin Road, Kilometer 55 Lam Sai Subdistrict,
Wang Noi District, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province 13170

E-mail: weerayuth.btn@gmail.com

¹ ผู้เขียนหลัก (first author)

บทคัดย่อ

การกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นปัญหาที่กระทบสิทธิของประชาชนโดยตรง เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ถูกต้องและอาจสร้างความเสียหายแก่บุคคลหรือองค์กรเอกชน ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาผู้เสียหายจึงมีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสริมสร้างหลักนิติธรรม การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อ (1) วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันสำหรับการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) แนวทางและกลไกการเยียวยาในต่างประเทศเพื่อนำมาเปรียบเทียบ และ (3) เสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการเยียวยาให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร โดยอาศัยการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่เป็นภาษาไทย รวมทั้งหาข้อมูลทางเว็บไซต์ที่สามารถเข้าถึงง่ายและเป็นแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ อันเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัย ตลอดจนศึกษาหนังสือ ตำรา เอกสาร คำสอน งานวิจัย รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ บทความวิจัย ทั้งที่เป็นหนังสือ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ผลการศึกษาพบว่า แม้กฎหมายไทยจะมีมาตรการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครอง อาทิ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การขอคุ้มครองชั่วคราว หรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่กระบวนการดังกล่าวยังมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ขั้นตอนที่ซับซ้อน ระยะเวลาการพิจารณาที่ยาวนาน และการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าสินไหมทดแทนที่ไม่ชัดเจนเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล ในขณะที่ประเทศคู่เปรียบมีระบบการเยียวยาที่รวดเร็วและยืดหยุ่นกว่า

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ ควรปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนและเป็นระบบ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสม การเพิ่มมาตรการเยียวยาทางเลือก เช่น การไกล่เกลี่ยหรือการชดเชยโดยตรงจากหน่วยงานรัฐ และการพัฒนากระบวนการคุ้มครองชั่วคราวให้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ ควรเสริมสร้างความรู้และความตระหนักแก่เจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางปกครองเพื่อลดการละเมิดสิทธิของประชาชน ดังนั้น บทความนี้มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทยเพื่อเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง และศึกษาจากกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายและเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสำคัญ : การกระทำทางปกครอง; การเยียวยา; ผู้เสียหาย

Abstract

Unlawful administrative acts pose a direct threat to the rights of individuals, as they involve the improper exercise of state power and may result in harm to private persons or organizations. Legal remedies for affected parties therefore play a crucial role in protecting rights and upholding the rule of law. This study aims: (1) to analyze the existing legal measures for remedying damages arising from unlawful administrative acts in Thailand, (2) to examine remedial mechanisms in foreign jurisdictions for comparative purposes, and (3) to propose improvements to Thai law and remedial procedures in line with the national context. Employing a qualitative research design, the study relies on documentary research, drawing on Thai-language sources, reliable online databases, textbooks, academic works, theses, research articles, and both print and electronic media.

The findings reveal that, although Thai law provides remedial measures—such as the annulment of administrative orders, provisional protection, and compensation claims under the State Officials’ Liability for Wrongful Acts Act B.E. 2539 (1996)—these mechanisms face significant limitations. Problems include procedural complexity, lengthy adjudication periods, and unclear standards for determining compensation compared with international benchmarks. By contrast, the selected foreign jurisdictions demonstrate remedial systems that are more expeditious and flexible.

The study recommends revising relevant laws and regulations to enhance clarity and coherence, for example, by establishing clearer principles for awarding compensation, introducing alternative remedies such as mediation or direct state-funded compensation, and streamlining provisional protection procedures. Additionally, it is suggested that state officials be better educated and made aware of their administrative responsibilities in order to reduce rights violations. Accordingly, this article examines Thailand’s existing legal measures for redressing harm caused by unlawful administrative acts, compares them with foreign legal systems, and proposes legal reforms to strengthen remedial mechanisms in the Thai context.

Keywords: Administrative Act; Remedy; Injured Party

1. บทนำ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการปกครองและการบังคับใช้กฎหมายภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีของประชาชน (พรชัย มั่นสศิริเพ็ญ, 2565) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงหลักนิติธรรมไว้ 2 มาตรา กล่าวคือ

มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติ เงื่อนไขไว้ กฎหมาย กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้

จากการศึกษาหลักนิติธรรมตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นได้ว่า หลักนิติธรรมถือเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับกฎหมาย การใช้อำนาจรัฐและการกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายและเป็นธรรม รัฐจะกระทำการที่ขัดต่อหลักกฎหมายมิได้ และให้ศาลซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ในส่วนของอำนาจตุลาการนั้นทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบให้การใช้อำนาจรัฐและการกระทำทางปกครองไปเป็นตามหลักกฎหมายและก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม (พรชัย มั่นสศิริเพ็ญ, 2565) ด้วยเหตุนี้ จากหลักนิติธรรมดังกล่าวจึงก่อให้เกิดหลักการสำคัญอีกหนึ่งหลักการที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐและการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการพื้นฐาน ในกฎหมายปกครองที่กำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนเองต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือน ต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าว โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายกฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจขององค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงประกอบด้วยหลักการ ย่อย 2 หลักการ คือ “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” ประการหนึ่งและหลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” อีกประการหนึ่ง (พรชัย มั่นสศิริเพ็ญ, 2565) ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจทางปกครองเกินขอบเขตหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรง และรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีมาตรการเยียวยาที่เป็นธรรม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เพื่อฟื้นฟูสิทธิและลดความเสียหายที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น แม้แต่ในส่วนของคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจเกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมได้หากว่าข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายภายหลังที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้น คำสั่งทางปกครองแม้จะชอบด้วยกฎหมายก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกผลของคำสั่งทางปกครองได้ เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม แต่หลักเกณฑ์ที่จะเพิกถอนย่อมต้องเคร่งครัดไปในลักษณะหนึ่ง เพราะคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมาย มิได้มีข้อบกพร่องที่ไม่สมบูรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น ไม่ว่าคำสั่งทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตามอาจมีการเพิกถอนได้เสมอ (ธนพล ปัญญาสาร, 2561) ตามมาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถฟ้องการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์บทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองให้ชัดเจนยิ่งขึ้นตามมาตรา 9 โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ผู้เสียหายอาจร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง และรัฐต้องเข้ามารับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น หากปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายนั้นซึ่งได้แก่ การชดเชยค่าสินไหมทดแทน ความเสียหาย รวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้ เป็นต้น (ธนพล ปัญญาสาร, 2561) อีกทั้ง ยังสามารถเรียกร้องค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครองในปัจจุบัน พบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการขั้นตอนในการบังคับคดีไว้ทุกกรณีคงมีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่ให้นาเอาบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งในความเป็นจริง โดยเฉพาะในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควรนั้น ไม่อาจนำเอาบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมได้ อีกทั้งปัจจุบันมีเพียง ระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นระเบียบสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครองเพื่อใช้ในการติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองเท่านั้น มิใช่กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษาของศาลปกครองหรือเป็นบทลงโทษกรณี หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยต่อการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลแต่อย่างใด ทำให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในกรณีดังกล่าว ไม่อาจปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วประกอบกับในปัจจุบันคดีพิพาทกรณีดังกล่าวมีอยู่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นจำนวนมากซึ่งหากศาลได้ออกคำบังคับกรณีดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้การติดตามของเจ้าหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครองอาจไม่ทั่วถึงอันเป็นข้อจำกัดในการบังคับคดี ตลอดจนกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นเพียงการ

ชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคู่กรณีผู้ชนะคดีที่ไม่สามารถได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายภายในเวลาอันสมควร ซึ่งยังคงก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการพิจารณาคดีของศาล (สิทธิพล วิศาลาภรณ์ และ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, ม.ป.ป) และในส่วนของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิดังกล่าวของผู้เสียหายก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ เนื่องด้วยการที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องกล่าวถึงเนื้อหาหลากหลายประการ ในพระราชบัญญัติเดียวแต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติไม่ครบถ้วนถึงหลักเกณฑ์ที่ต้องใช้อีกทั้งเมื่อเวลาผ่านไป และข้อเท็จจริงของคดีได้เปลี่ยนแปลงไปก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีปัญหาในการบังคับใช้ นอกจากนี้ เนื่องด้วยบทบัญญัติของกฎหมายไม่ชัดเจนครบถ้วน ยังส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความของศาล และทำให้คำวินิจฉัยไม่เป็นไปแนวทางเดียวกันด้วย (ณัฐ รักษาผล, ม.ป.ป)

ดังนั้น มาตรการการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งก็คือ ความเท่าเทียมกันของสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้มีบทบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ธนพล ปัญญาสาร, 2561)

2. เนื้อเรื่อง

2.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งแต่งตั้งบุคคล หรือการออกใบอนุญาตให้บุคคลก่อสร้างอาคาร เป็นต้น การกระทำทางปกครอง อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ นิติกรรมทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง

1. นิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว เช่น การออกกฎหรือการออกคำสั่ง นิติกรรมทางปกครองสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภทอีกเช่นกัน คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป เช่น บรรดากฎ ระเบียบต่าง ๆ และนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตัว เช่น คำสั่งต่าง ๆ เป็นต้น

2. ปฏิบัติการทางปกครอง ได้แก่ การกระทำของฝ่ายปกครองที่มีใช่เป็นการออกกฎ ออก คำสั่ง เช่น การเข้ารื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น ปฏิบัติการทางปกครองมักจะเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้ออกใช้ไปก่อนหน้านี้แล้ว เช่น ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารฝ่าฝืนกฎหมายรื้อถอนอาคารนั้น หากเจ้าของอาคารไม่รื้อถอน ฝ่ายปกครองก็จะเข้าไปรื้อถอน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547)

“คำสั่งทางปกครอง” มีพื้นฐานมาจากการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งที่เรียกว่า นิติกรรมทางปกครอง

ดังนั้น คำว่า การกระทำทางปกครอง จึงได้แก่ ผลิตผลของการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอภาคกับพระราชบัญญัติ (กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอภาคกับพระราชบัญญัติ หมายถึง พระราชกำหนด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย รวมทั้งคำสั่งของคณะปฏิวัติ) ของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่น ๆ และขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับหรือควบคุมดูแลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

คนใดคนหนึ่ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ ล้วนแต่เป็นการกระทำแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร และในนามหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารทั้งสิ้น (ธนพล ปัญญาสาร, 2560)

2.2 มาตรการเยียวยาของประเทศไทย

ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายหลายประการในการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครอง ได้แก่

2.2.1 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนี้ จะต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งนั้นได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งนั้น กล่าวคือ รู้ว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายกฎหมาย เว้นแต่คำสั่งนั้นจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งหมายความว่า ลำพังแต่เฉพาะข้อเท็จจริงที่ว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกไปนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังไม่มีผลเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเสมอไป ทั้งนี้เพราะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ตามมาตรา 50 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย และอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ เป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองริเริ่มดำเนินการได้เอง (ex officio) โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีคำร้องหรือคำขอจากคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่มีใช้การให้เงิน ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ผู้รับคำสั่งที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นชอบที่จะแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงสิทธิดังกล่าวพร้อมกับการแจ้งให้เขาทราบถึงการเพิกถอนนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนี้ต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (กลุ่มพัฒนาภาคีเครือข่าย สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 9 นครราชสีมา, ม.ป.ป) ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ ตลอดจนกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้รับคำสั่งทาง

ปกครองนั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับว่า เป็นประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงพบกรณีที่คำสั่งทางปกครองถูกออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จึงเกิดความจำเป็นที่ต้องมีกลไกทางกฎหมายเพื่อเยียวยาผู้เสียหายอย่างเหมาะสม หนึ่งในมาตรการเยียวยาที่สำคัญ คือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็นกลไกที่ทำให้สถานะทางกฎหมายของผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพก่อนออกคำสั่งโดยไม่ต้องฟ้องศาล อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้มีปัญหาอยู่หลายประการ ประการแรก ขั้นตอนการเพิกถอนคำสั่งยังคงล่าช้าและซับซ้อน ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องและรอการพิจารณาของหน่วยงานรัฐเป็นเวลานาน ความเสียหายจึงดำเนินต่อไปโดยไม่มีมาตรการบรรเทาอย่างทันท่วงที ประการที่สอง ขอบเขตอำนาจของการเพิกถอนยังจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดแจ้ง และไม่มีบทบัญญัติบังคับให้หน่วยงานต้องเพิกถอนในทุกกรณีที่พบความไม่ชอบ ส่งผลให้ผู้เสียหายจำนวนมากต้องไปใช้สิทธิโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทน ประการที่สาม การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นมาตรการฟื้นฟูสภาพ แต่ไม่ครอบคลุมถึงการเยียวยาเชิงชดเชยค่าเสียหาย ผู้เสียหายจึงต้องไปใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แยกต่างหาก ซึ่งเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน ประการที่สี่ ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับผู้เสียหาย ทั้งในส่วนของความเสียหายและการพิสูจน์ความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่ข้อมูลและหลักฐานจำนวนมากอยู่ในหน่วยงานรัฐ จึงเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความเป็นธรรม และประการสุดท้าย มาตรการคุ้มครองชั่วคราวยังไม่สามารถตอบสนองต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว แม้จะสามารถขอคุ้มครองชั่วคราวจากศาลปกครองได้ แต่ในทางปฏิบัติศาลต้องใช้เวลาพิจารณา ทำให้ผู้เสียหายยังคงได้รับผลกระทบต่อไป

จากปัญหาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า แม้มาตรการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นกลไกสำคัญในการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ แต่ยังไม่เพียงพอที่จะเยียวยาได้ครบถ้วนทั้งด้านสถานะทางกฎหมายและความเสียหายเชิงทรัพย์สิน จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายและกลไกการปฏิบัติ เช่น การกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่ง การให้สิทธิเยียวยาค่าเสียหายควบคู่ไปกับการเพิกถอน และการลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหาย เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

2.3 การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น หลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีถือเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญโดยศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้หรือไม่ นั้นจะต้องพิจารณาในเรื่องผู้มีสิทธิในการฟ้องคดี โดยบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วสามารถแยกองค์ประกอบของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง 3 มีประการ คือ

ประการที่ 1 ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในเรื่องนั้น แยกพิจารณาได้ 2 กรณี

(1) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีนี้ คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามความหมายนี้ แม้เพียงสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพทางกฎหมายของตนถูกระทบกระเทือนจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กล่าวคือ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือห้ามการกระทำตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีถือเกณฑ์ “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” จากการถูกระทบกระเทือนของกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำนั้น

(2) ผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีนี้ คือ ผู้ที่อยู่ในสถานะที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุดังกล่าวก่อน เช่น มีการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นผู้จะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ประการที่ 2 ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง โดยความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น นอกจากจะเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังรวมถึงการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 ด้วย กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าวถูกระทบกระเทือน) จากมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (6)

ประการที่ 3 การแก้ไขเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 คือ คำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้ง โดยในเรื่องเงื่อนไขการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำในทางปกครอง นั้น ได้แก่ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิด รวมถึงการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นอกจากนี้ คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดจะต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย โดยต้องเป็นคำขอที่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (สำนักงานนายความคดีปกครอง นายความคดีปกครอง, ม.ป.ป)

ดังนั้น การกระทำทางปกครองของรัฐเป็นหลักสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ หากคำสั่งหรือการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนที่ได้รับผลกระทบย่อมต้องการช่องทางในการเยียวยาสิทธิของตน กฎหมายไทยจึงได้จัดให้มีศาลปกครองเพื่อพิจารณาและพิพากษาคดีที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานรัฐ

เพื่อให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเรียกค่าเสียหายได้ อย่างไรก็ตาม แม้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบปัญหาในหลายด้าน ทำให้กระบวนการเยียวยาไม่ได้ผลเท่าที่ควร อาทิ ประการแรก ความล่าช้าในการพิจารณาคดี ศาลปกครองแม้จะมีกฎหมายและขั้นตอนชัดเจน แต่คดีที่เข้าสู่ศาลมีจำนวนมาก ทำให้การพิจารณาและพิพากษาคดีใช้เวลานาน ผู้เสียหายต้องรอคอยเป็นเวลาหลายเดือนหรือหลายปี ซึ่งในระหว่างนั้นผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายยังคงสร้างความเสียหายต่อไป ประการที่สอง ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับผู้เสียหาย ในคดีปกครอง ผู้ฟ้องต้องแสดงให้เห็นว่าคำสั่งหรือการกระทำของหน่วยงานรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งต้องพิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายจริง ซึ่งเป็นภาระหนัก โดยเฉพาะเมื่อเอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูลส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ ประการที่สาม ค่าใช้จ่ายและขั้นตอนทางกฎหมายซับซ้อน แม้ศาลปกครองจะไม่เก็บค่าธรรมเนียมสูง แต่ผู้เสียหายหลายรายต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดหาทนายความ จัดทำคำฟ้อง และรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อผู้มีรายได้น้อย ประการที่สี่ มาตรการคุ้มครองชั่วคราวไม่ตอบสนองความเสียหายได้ทันเวลา แม้กฎหมายเปิดช่องให้ผู้ฟ้องคดีขอคุ้มครองชั่วคราวได้ เช่น ขอให้ศาลสั่งระงับการบังคับตามคำสั่งที่ถูกฟ้อง แต่ในทางปฏิบัติศาลต้องใช้เวลาพิจารณา และบางครั้งไม่อนุญาต ทำให้ผู้เสียหายยังคงได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง ประการที่ห้า ผลของคำพิพากษาไม่ครอบคลุมการเยียวยาเต็มรูปแบบ เมื่อศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้เสียหายอาจยังไม่ได้รับค่าเสียหายโดยอัตโนมัติ ต้องยื่นคำขอแยกต่างหากตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกระบวนการซ้ำซ้อน

จากปัญหาทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังคงขาดความรวดเร็ว ครอบคลุม และเข้าถึงง่าย ทั้งในด้านการเพิกถอนคำสั่งและการเรียกค่าเสียหาย จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการ เช่น การกำหนดกรอบเวลาการพิจารณาคดีให้สั้นลง การผ่อนปรนภาระการพิสูจน์แก่ผู้เสียหาย และการบูรณาการการเยียวยาทั้งการเพิกถอนคำสั่งและการชดเชยค่าเสียหายในคดีเดียว เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายสามารถคุ้มครองสิทธิประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น

2.3 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่ชอบ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ การยื่นคำขอต่อหน่วยงานรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือการใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา (ณัฐ รักษาผล, ม.ป.ป)

ดังนั้น หนึ่งในมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายแทนเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และให้สิทธิแก่ผู้เสียหายเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานรัฐโดยตรง กลไกนี้ถูกออกแบบมาเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่รวดเร็วและลดภาระการฟ้องร้องกับเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคล อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการใช้พระราชบัญญัตินี้กลับพบปัญหาในหลายด้าน ประการแรก กระบวนการพิจารณาค่าเสียหายของหน่วยงานรัฐยังคงล่าช้าและซับซ้อน ไม่มีกรอบเวลาที่แน่นอนในการตัดสินใจ ทำให้ผู้เสียหายต้องรอคอยโดยที่ความเสียหายยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่อง ประการที่สอง ภาระการ

พิสูจน์ตกอยู่กับผู้เสียหาย ซึ่งต้องแสดงให้เห็นได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการละเมิดและเป็นเหตุให้ตนได้รับความเสียหายจริง ทั้งที่หลักฐานจำนวนมากอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ จึงทำให้การเข้าถึงความเป็นธรรมยากขึ้น ประการที่สาม ขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐยังจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งในบางกรณีอาจตีความได้ไม่ชัดเจน หากเป็นการกระทำที่ยอยู่นอกเหนือหน้าที่ราชการหรือก้ำกึ่ง ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ ประการที่สี่ เมื่อคำสั่งทางปกครองถูกเพิกถอนหรือถูกศาลปกครองพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายไม่ถูกชดเชยโดยอัตโนมัติ ผู้เสียหายต้องดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายตามพระราชบัญญัตินี้แยกต่างหาก ซึ่งเป็นกระบวนการซ้ำซ้อนและใช้เวลานาน และประการที่ห้า พระราชบัญญัตินี้ไม่มีมาตรการเยียวยาชั่วคราว เช่น การจ่ายค่าเสียหายชั่วคราวระหว่างรอการพิจารณา ทำให้ผู้เสียหายต้องแบกรับผลกระทบไปก่อนจนกว่ากระบวนการจะเสร็จสิ้น

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังมีข้อจำกัดด้านขั้นตอน ความล่าช้า ภาระการพิสูจน์ และความไม่เชื่อมโยงกับมาตรการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมาย เช่น การกำหนดกรอบเวลาการพิจารณา ค่าเสียหายให้ชัดเจน การผ่อนปรนภาระการพิสูจน์แก่ผู้เสียหาย และการบูรณาการกระบวนการเพิกถอนคำสั่งกับการเรียกค่าเสียหายในคดีเดียว เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายสามารถเยียวยาผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งในสังคมประชาธิปไตย เพราะเป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อำนาจทางปกครองเป็นอำนาจที่รัฐมอบหมายให้เจ้าหน้าที่นำไปใช้ในการจัดการและบริหารราชการแผ่นดิน แต่หากการใช้อำนาจนั้นขัดต่อกฎหมาย ละเมิดสิทธิประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายโดยมิชอบ รัฐต้องมีหน้าที่รับผิดชอบและชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ประเทศไทยได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายหลายรูปแบบเพื่อเยียวยาผู้เสียหายตามที่กล่าวไว้ข้างต้น มาตรการเหล่านี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและทวงถามความยุติธรรมจากรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากการศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส “ความรับผิด” ใช้คำว่า Responsabilité ซึ่งเป็นคำที่กล่าวถึงความรับผิด ในความหมายรวม ๆ ไม่ได้แยกแยะว่าเป็นความรับผิดประเภทใด โดยความรับผิดมีความแตกต่างกันทั้ง ความรับผิดในทางอาญาหรือความรับผิดชอบจากการใช้อำนาจมหาชน ซึ่งสภาแห่งรัฐประเทศฝรั่งเศส ได้พัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ความรับผิดของรัฐโดยมีการกระทำความผิด (La responsabilité pour faute) อันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชน (สุชาวภู แสนคำ, 2563) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ความรับผิดและหลักการพิสูจน์ความผิดเป็น เช่นเดียวกันกับหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด และประเภทที่สองความรับผิดของรัฐ โดยปราศจากการกระทำความผิด (La responsabilité sans faute) ซึ่งเป็นความรับผิดที่มีทฤษฎีความรับผิดโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากความรับผิดโดยเด็ดขาดตามหลักกฎหมายแพ่งและมีขอบเขต เจือจางความรับผิดที่ค่อนข้างเคร่งครัด ดังนี้

(1) ความรับผิดของรัฐโดยมีการกระทำความผิด ความรับผิดของรัฐโดยมีการกระทำความผิดหรือความรับผิดกรณีทำละเมิด (La responsabilité pour faute) ในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ความรับผิดที่เกี่ยวกับละเมิดทางปกครอง แยกต่างหากจากกฎหมายเอกชน แต่ก็ยังมี การนำหลักความรับผิดสำหรับการกระทำของตนเองในประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1382, 1383 และความรับผิดสำหรับการกระทำของบุคคลที่สาม มาตรา 1384 มาเป็นฐานในการวินิจฉัยความรับผิดในคดีปกครองที่จะต้องมีการกระทำความผิด มีความเสียหาย และมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและความเสียหาย โดยมาตรา 1382 จะเป็นการวางหลักทั่วไปเรื่องความรับผิดว่าการกระทำความผิดให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ผู้กระทำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนในมาตรา 1383 ได้บัญญัติว่าการกระทำความผิดให้บุคคลอื่นเสียหายซึ่ง ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่จำเป็นต้องเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ บทบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวไว้ในกฎหมายแพ่ง ซึ่งต่อมาได้นำมาใช้ในหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางปกครอง

(2) ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากการกระทำความผิด สภาแห่งรัฐได้เริ่มวางหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากการกระทำความผิด (La responsabilité sans faute) ในปี ค.ศ.1895 ในคดี C.E., 21 juin 1895, CAMES97 เป็นคดีเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยมิได้เกิดจากความผิดของผู้ใดเลย กล่าวคือ ผู้เสียหายไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายนั้นขึ้น ขณะเดียวกันความเสียหายดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดจาก ความบกพร่องของหน่วยงาน ซึ่งตามหลักกฎหมายแพ่งนั้น ผู้เสียหายไม่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน จากหน่วยงาน แต่เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากบริการสาธารณะ หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นหลักกฎหมายแพ่ง ดังนั้น เมื่อความเสียหายดังกล่าวเกิดจากกิจกรรมหนึ่งในการป้องกันประเทศ ตุลาการผู้แถลงคดีโรมิเออ (Romieu) จึงเสนอว่าเป็นหน้าที่ของตุลาการศาล ปกครองที่จะพิจารณาคดีโดยใช้จิตสำนึกของศาลที่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกันระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินบริการสาธารณะ โดยเฉพาะรัฐจำเป็นต้องเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนต่อความเสี่ยงภัยที่บุคคลนั้น อาจได้รับการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากอุบัติเหตุเกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความผิด หน่วยงานจำต้องรับผิดชอบและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าว

กระบวนการเยียวยาความเสียหาย

กระบวนการยุติธรรมทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติงานทางปกครองและเป็นการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งจะต้องจัดระบบตรวจสอบและให้การเยียวยาแก่เอกชนได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ จะต้องมีการขอให้พิจารณาทบทวนนิติกรรมทางปกครองโดยเอกชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันของหลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วย กฎหมายซึ่งการเยียวยาความเสียหายสามารถทำได้สองกระบวนการคือ กระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง และกระบวนการเยียวยาโดยกระบวนการศาล ดังนี้

(1) กระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีรูปแบบของการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครองในลักษณะที่เป็นการเยียวยาเบื้องต้น โดยมาจากความยินยอมของฝ่ายปกครองเอง ซึ่งมีได้มีอำนาจของศาลเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยที่ผู้เสียหายมักจะยื่นคำขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย และฝ่ายปกครอง หรือรัฐสามารถกำหนดให้มีการเยียวยาได้เต็มที่ตามสมควร หากผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาหรือ ได้รับการเยียวยาที่ไม่เพียงพอจากฝ่ายปกครอง ก็มักจะยื่นฟ้องคดีไปยังศาลปกครองเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นและให้ศาลบังคับฝ่ายปกครองต่อไป

(2) กระบวนการเยียวยาโดยกระบวนการศาล สามารถฟ้องคดีเพื่อเยียวยาต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบดังกล่าวได้โดย ศาลปกครองจะพิจารณาเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือที่เรียกในภาษาฝรั่งเศส ว่า Cas d’ouverture¹¹⁴ กล่าวคือ เหตุที่ผู้ฟ้องคดีต้องยกขึ้นเป็นเหตุผลในการสนับสนุนคำขอท้าทายฟ้องของตน เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองและจะเป็นเหตุที่ศาลยกขึ้นอ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองจะทำการตรวจสอบถึงการกระทำที่บิดเบือนอำนาจหรือไม่ ข้อเท็จจริงที่เป็นฐานเกิดขึ้นจริงหรือไม่ หรือ ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และการตรวจสอบว่าความผิดนั้นได้สัดส่วนและเหมาะสมกันหรือไม่ จนถึงการศึกษาเพื่อเยียวยาความเสียหาย โดย จะปรากฏออกมาในรูปแบบของคำพิพากษาศาลปกครอง (ธนพล ปัญญาสาร, 2560)

ดังนั้น กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสศาลปกครอง (Tribunal Administratif) มีบทบาทอย่างมากในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสามารถเรียกร้องค่าเสียหาย (Responsabilité de l’administration) จากการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีหลักการที่สำคัญ เช่น “ความรับผิดของรัฐโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (Responsabilité sans faute)” ในบางกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนแม้เจ้าหน้าที่จะไม่มี ความผิด เช่น กรณีการใช้มาตรการเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่สำหรับประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการเยียวยาไว้ในกรอบของกฎหมายเฉพาะ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีหลักการ réparation intégrale ซึ่งให้การเยียวยาผู้เสียหายเต็มจำนวนตามความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมถึงความเสียหายเฉพาะตัวหรือทางจิตใจ และมีมาตรการ provisional หรือการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อป้องกันความเสียหายต่อเนื่อง เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยจะเห็นว่า กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความยืดหยุ่นในเรื่องการรับผิดโดยไม่ต้องพิสูจน์ผิด ลดภาระพิสูจน์ของผู้เสียหาย และมีมาตรการเยียวยาที่ครอบคลุมกว่า ขณะที่ไทยยังคงเน้นความรับผิดโดยความผิด ขั้นตอนซับซ้อน และไม่มีการคุ้มครองชั่วคราวที่ชัดเจน (สุชาวัญ แสนคำ, 2563)

3. บทสรุป

มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายไทยได้กำหนดช่องทางทั้งในเชิง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง และ การเรียกร้องค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณา ความไม่ตระหนักของเจ้าหน้าที่ต่อผลกระทบของการกระทำที่ไม่ชอบ และภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายที่ยังมีความซับซ้อน ดังนั้นจึงยังไม่สามารถเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันทั่วถึง

4. ข้อเสนอแนะ

แม้กฎหมายไทยจะมีมาตรการเยียวยาหลายช่องทาง แต่ยังมีข้อจำกัด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

- (1) ปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนและคล่องตัว โดยเฉพาะขั้นตอนการเรียกร้องค่าเสียหาย และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือการเพิ่มมาตรการเยียวยาทางเลือก เช่น การไกล่เกลี่ยหรือการชดเชยโดยตรงจากหน่วยงานรัฐ
- (2) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ตระหนักถึงขอบเขตอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (3) จัดตั้งหน่วยงานหรือกลไกเฉพาะด้านเยียวยาความเสียหาย ที่มีอิสระและเป็นกลาง เพื่อช่วยลดภาระของผู้เสียหายในการพิสูจน์และเร่งรัดกระบวนการเยียวยา
- (4) ส่งเสริมบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้มีความชัดเจนในการวางแนวคำพิพากษาที่เป็นธรรม และเป็นบรรทัดฐานในการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

5. เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มพัฒนาภาคีเครือข่าย สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 9 นครราชสีมา. *สรุปสาระสำคัญ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2025, จาก <https://odpc9.ddc.moph.go.th/DPC5/60-conclude-low5.pdf>
- ณัฐ รักษาผล. (ม.ป.ป.). *ปัญหากฎหมายการใช้สิทธิของผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธนพล ปัญญาสาร. (2560). *การเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย: ศึกษากรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ธนพล ปัญญาสาร. (2561). *การเยียวยาความเสียหายแก่ข้าราชการตำรวจผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย*. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 10(3).
- นนท์วัฒน์ บรมานันท์. (2547). *ความหมายของการกระทำทางปกครอง*. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2025, จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=580>
- พรชัย มนัสศิริเพ็ญ. (2565). ศาลปกครองกับการคุ้มครองหลักนิติธรรม. รายงานการอบรม หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 10 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- สำนักงานทนายความคดีปกครอง ทนายความคดีปกครอง. *เงื่อนไขการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครอง*. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2025, จาก <https://prueklaw.com/>
- สุชาวภู แสนคำ. (2563). *คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นตามกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.