



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

อำนาจพนักงานอัยการในการฟ้องคดี
เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

**Public prosecutor's authority
to the legalization of the Administrative Act**

โดย

สุชิน กฤตลักษณ์วงศ์

วีระพงษ์ บึงไกร

สุกัล กฤตลักษณ์วงศ์

งานวิจัยนี้ได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัย “อำนาจพนักงานอัยการในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง” ฉบับนี้ได้รับความช่วยเหลือจากผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายจนสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ส่วนบริการงานวิจัยและคณะกรรมการตรวจงานวิจัยทุกท่านที่ได้ให้โอกาสแก่คณะวิจัยในการทำงานวิจัยฉบับนี้พร้อมทั้งให้คำชี้แนะด้วยดีเสมอมา และทำให้งานวิจัยฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้

คณะผู้วิจัย



บทสรุปผู้บริหาร

1. ความสำคัญของปัญหาในการวิจัย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร มิได้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเหมือนเช่นในอดีต ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร และโดยผลของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมทำให้องค์กรอัยการมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เปลี่ยนไปจากเดิมด้วย ประการหนึ่งซึ่งน่าศึกษาพิจารณาก็คือว่า เมื่อองค์กรอัยการมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรอัยการจึงควรมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง) ในการทำนิติกรรมทางปกครอง (การออกกฎ และคำสั่ง) ว่าเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรทั้งสองไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎและคำสั่งทางปกครอง โดยให้มีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ จึงควรพิจารณาว่า องค์กรอัยการในฐานะที่เป็นองค์กรเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวเพียงใดเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามหลักการแห่งนิติรัฐ

2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาหลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้
- 2) เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ขององค์กรอัยการกับการดำเนินคดีปกครอง และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำนิติกรรมทางปกครอง
- 3) เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการทำนิติกรรมทางปกครอง (กฎ และคำสั่งทางปกครอง) ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

3. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะอำนาจของพนักงานอัยการในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง (กฎ และคำสั่ง) เท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำทางปกครองในลักษณะอื่น

4. ระเบียบวิธีวิจัย และผลผลิตจากการวิจัย

4.1 ระเบียบวิธีวิจัย

การดำเนินการวิจัยจะใช้วิธีการวิจัยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในลักษณะของการวิจัยเอกสารเป็นหลัก ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องซึ่งจะได้มาจากการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ (ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ) วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล และกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น

4.2 สรุปผลการดำเนินการวิจัย

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่องค์กรในฝ่ายบริหาร และให้องค์กรอัยการมีหน้าที่ประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่น ๆ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า องค์กรอัยการควรที่จะสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้เช่นเดียวกัน โดยการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ทั้งในส่วนของกฎและคำสั่งทางปกครอง ว่าการที่ฝ่ายปกครองออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ออกมานั้นเป็นการออกโดยมีกฎหมายให้อำนาจและได้กระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรือได้กระทำถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่ หรือฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ อย่างไรก็ตาม นิติกรรมทางปกครองระหว่างกฎกับคำสั่งทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้นแนวทางที่พนักงานอัยการใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎกับคำสั่งทางปกครองจึงมีความแตกต่างกัน โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

ในกรณีนี้หากพนักงานอัยการเห็นว่ากฎที่ออกมาโดยฝ่ายปกครองเป็นการออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะพนักงานอัยการจะเห็นเองหรือมีผู้มาร้องขอให้พนักงานอัยการตรวจสอบก็ตาม

ด้วยบทบาทหน้าที่ขององค์กรอัยการถือเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในความหมายของมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจในการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เป็น “กฎ ได้ เพราะกฎเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในวงกว้าง ดังนั้น หากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ องค์กรอัยการในฐานะผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะจึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 42 วรรคหนึ่งซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในกรณีนี้

กรณีที่สอง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยฝ่ายปกครองเป็นการออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้ถ้าให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการต้องฟ้องฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องนั้นสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการแก้ต่างให้ได้ จึงเป็นการส่งผลให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายมีพนักงานอัยการเป็นผู้ว่าต่างและแก้ต่างให้ และทำให้พนักงานอัยการต้องต่อสู้คดีความกันเองซึ่งโดยหลักการแล้วพนักงานอัยการจะไม่กระทำ อีกทั้งจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (5) ได้ นอกจากนี้ คำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับกับกรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ฉะนั้น บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในวงจำกัดเฉพาะบุคคลที่ได้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรอัยการในการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม ดังนั้น จึงไม่อาจตีความ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่งให้รวมไปถึงองค์กรอัยการในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้

อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้เช่นกัน คือ กรณีคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกมา หรือกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง แล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้ขอให้พนักงานอัยการช่วยดำเนินคดีให้ ในกรณีเหล่านี้เมื่อพนักงานอัยการได้รับเรื่องจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมดแล้ว หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้ร้องขอดังกล่าวเป็นการออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานอัยการมีอำนาจ

ทำความเข้าใจแย้งเพื่อยุติการดำเนินคดี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เรื่อง “แนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ” ที่ได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งถือเป็นกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในอีกทางหนึ่ง

อนึ่ง แม้องค์กรอัยการจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ตามที่ได้เสนอมา แต่ในการเข้าไปตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองที่เป็นกฎโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ควรมีข้อจำกัดตรงที่ว่า หากกฎใดก็ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำอยู่แล้ว ก็ย่อมหมายความว่ากฎนั้น ได้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรอัยการแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบด้วยวิธีฟ้องเป็นคดีเพิกถอนต่อศาลปกครองโดยองค์กรอัยการอีก มิฉะนั้นจะมีผลเท่ากับว่าพนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎที่ตัวเองมีส่วนร่วมในการทำเสียเอง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของตัวแทนองค์กรอัยการในการทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆได้ ดังนั้น พนักงานอัยการจึงไม่ควรรับดำเนินคดีในกรณีดังกล่าว

5. ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการวิจัย

- 1) ทำให้ทราบถึงความหมายและหลักเกณฑ์ของความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ จากการที่องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- 2) ทำให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรอัยการกับการดำเนินคดีปกครอง และบทบาทหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำนิติกรรมทางปกครอง
- 3) สามารถกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการทำนิติกรรมทางปกครอง ทั้งกรณีของการออกกฎและคำสั่งทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

บทคัดย่อ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร มิได้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเหมือนเช่นในอดีต ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร และโดยผลของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมทำให้องค์กรอัยการมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เปลี่ยนไปจากเดิมด้วย ประการหนึ่งซึ่งน่าศึกษาพิจารณาคือว่า เมื่อองค์กรอัยการมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรอัยการจึงควรมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง) ในการทำนิติกรรมทางปกครอง (การออกกฎ และคำสั่ง) ว่าเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือไม่

จากการศึกษาพบว่า เมื่อองค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ.2550 จึงกำหนดให้องค์กรอัยการมีหน้าที่ประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่น ๆ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า องค์กรอัยการควรมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้เช่นเดียวกัน โดยการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง เฉพาะในส่วนของกฎ เพราะกฎเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในวงกว้าง ดังนั้น หากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย องค์กรอัยการในฐานะผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะจึงถือว่าเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนกฎนั้นได้ ส่วนในกรณีคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับกับกรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ฉะนั้น บุคคลที่ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในวงจำกัดเฉพาะบุคคลที่ได้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรอัยการในการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม ดังนั้น จึงไม่อาจตีความเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้รวมไปถึงองค์กรอัยการในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้อง

ขอให้พนักงานอัยการช่วยดำเนินคดีให้ หากพนักงานอัยการเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้ร้อง
ขอดังกล่าวเป็นการออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่รับที่จะ
ดำเนินคดีให้ได้ ซึ่งก็ถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าได้มีการออกคำสั่งทาง
ปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้อีกทางหนึ่ง

การกำหนดให้องค์กรอัยการมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรม
ทางปกครองโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ถือเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการใน
การตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร อันส่งผลให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ
ต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังและแก้ไขการปฏิบัติงานที่เป็นปัญหาต่อประชาชนมากขึ้น



Abstract

According to the Constitution of the Kingdom of Thailand 2550 B.E., the Constitution legislates the public prosecutor organization as the organization of the Constitution which has freedom of legality from the executive government sector organization. The public prosecutor organization has been not directly under the Prime Minister as in the past. Apart from that, the intention of Constitution is an action in the form of freedom of legality without an executive sector's influence. As the result, the role and authority of public prosecutor organization have been changed. One consideration of this government freedom is that the public prosecutor organization should have role to examine the administrative authority of the executive government sector organization (as the administrative part) for doing an Administrative Act (make a rule and order) following its legal rights.

From the study, it found that the public prosecutor has a status as the organization according to the constitution which is guarantee, impartiality and freedom of acting. The Constitution of the Kingdom of Thailand 2550 B.E. has defined the public prosecutor to also have role in examining the government authority for the others organizations. The researcher team has ideas that the public prosecutor should be a power to examine the authority of the administrative as such by examining the legal rights for the Administrative act either Administrative rule or Administrative order. Especially the rule, this is because the rule has the regulation which impacts on either public benefit or right and freedom of people in common wealth. Hence, if the problems which relevant to legitimate happened, the public prosecutor organization as the organ which take care of and maintain the common interest which counted as "interested person" according to the establishment and procedure and administrative procedure Act 2542 B.E. section 42 paragraph 1 has a prosecute power to the administrative court in order to revoke the rule. In case of the administrative order, there are come into effect to any case or any person which particularly. Person who received or might be received the grievance or consequential damages from administrative order are subject to limited liability which focused on person who received the administrative act only. It can be seen that it is not harmonize with the public prosecutor organization's role and duty to take care of the public interest and the protection of right and liberty of people in common wealth. Therefore, "interested person" according to the establishment and procedure and administrative procedure Act 2542 B.E. section 42 paragraphs 1 cannot be interpreted along with the public prosecutor organization for litigation in order to examine the legitimacy of the administrative order. However, if the right in administrative acts is illegal, the public prosecutor should have the authority to submit the statement of claim or the statement of request to the administrative court in order to revoke such the administrative rule

and administrative order. Moreover, the public prosecutor has discretion to deny carrying out of proceedings the request of either government agency or government authority if it was considered as illegal acts. This is also the means to investigate how the administrative sectors use the right and authority in administrative acts.

The way to give the public prosecutor has the authority in examining the administrative acts by request to the administrative court, let the authority of public prosecutor to balance working with the administrative sector. This will result in improvement and better use of authority for the administrative organization.



สารบัญ

	หน้า	
กิตติกรรมประกาศ	(2)	
บทสรุปผู้บริหาร	(3)	
บทคัดย่อภาษาไทย	(7)	
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(9)	
สารบัญ	(11)	
บทที่		
บทที่ 1	บทนำ	1
	1.1 หลักการและเหตุผล	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	1
	1.3 ความสำคัญของการวิจัยและประโยชน์ที่ได้รับ	2
	1.4 ขอบเขตของการวิจัย	2
	1.5 สรุปผลการดำเนินการวิจัย	2
บทที่ 2	บททั่วไป	5
	2.1 การกระทำทางปกครอง	5
	2.1.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง	5
	2.1.2 ประเภทของการกระทำทางปกครอง	6
	2.2 การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง	12
	2.2.1 ความหมายของการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง	12
	2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่ดี	13
	2.2.3 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง	14
	2.2.4 องค์การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง	15

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
บทที่ 3	พนักงานอัยการกับการดำเนินคดีปกครองในประเทศไทย	36
	3.1 ความเป็นมาในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการในประเทศไทย	36
	3.1.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการก่อนมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478	37
	3.1.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2478	40
	3.2 หลักเกณฑ์ที่พึงนำมาพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการ	44
	3.2.1 ประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ	45
	3.2.2 ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดี	47
	3.2.3 การคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน	51
	3.2.4 ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ	51
	3.3 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองในประเทศไทย	61
	3.3.1 อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีปกครอง	61
	3.3.2 สถานะของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง	65
	3.3.3 บทบาทของพนักงานอัยการในฐานะที่ปรึกษากฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ	66
	3.3.4 สถานะในการเป็นผู้รับมอบอำนาจฟ้องคดีหรือดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การย้ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในศาลปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544	69

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่		
บทที่ 4	พนักงานอัยการกับการมีส่วนร่วมในการทำนิติกรรมทางปกครอง กฎหมายที่กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำ นิติกรรมทางปกครอง	74 74
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	106
	5.1 บทสรุป	106
	5.2 ข้อเสนอแนะ	117
รายการอ้างอิง		121
ประวัติผู้วิจัย		124



บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร มิได้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเหมือนเช่นในอดีต ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร และโดยผลของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมทำให้องค์กรอัยการมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เปลี่ยนไปจากเดิมด้วย ประการหนึ่งซึ่งน่าศึกษาพิจารณาก็คือว่า เมื่อองค์กรอัยการมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรอัยการจึงควรมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง) ในการทำนิติกรรมทางปกครอง (การออกกฎ และคำสั่ง) ว่าเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรทั้งสองไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎและคำสั่งทางปกครอง โดยให้มีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ จึงควรพิจารณาว่า องค์กรอัยการในฐานะที่เป็นองค์กรเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวเพียงใดเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นที่ไปตามหลักการแห่งนิติรัฐ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาหลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้
- 2) เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ขององค์กรอัยการกับการดำเนินคดีปกครอง และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำนิติกรรมทางปกครอง
- 3) เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการทำนิติกรรมทางปกครอง (กฎ และคำสั่งทางปกครอง) ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

1.3 ความสำคัญของการวิจัยและประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงความหมายและหลักเกณฑ์ของความเป็นอิสระขององค์การ จาก การที่องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- 2) ทำให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรอัยการกับการดำเนินคดีปกครอง และ บทบาทหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำนิติกรรมทางปกครอง
- 3) สามารถกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการฟ้องคดีเพื่อ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการทำนิติกรรมทางปกครอง ทั้งกรณีของการออกกฎและ คำสั่งทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะอำนาจของพนักงานอัยการในการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง (กฎ และคำสั่ง) เท่านั้น ไม่รวมถึง การกระทำทางปกครองในลักษณะอื่น

1.5 สรุปผลการดำเนินงานวิจัย

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้องค์กรอัยการเป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่องค์กรในฝ่ายบริหาร และให้องค์กรอัยการมีหน้าที่ประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่น ๆ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า องค์กรอัยการควรที่จะ สามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้เช่นเดียวกัน โดยการเข้าไปตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ทั้งในส่วนของกฎและคำสั่งทางปกครอง ว่าการ ที่ฝ่ายปกครองออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ออกมานั้นเป็นการออกโดยมีกฎหมายให้อำนาจ และได้กระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรือได้กระทำถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่ หรือฝ่ายปกครองได้ใช้ อำนาจโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้าง ขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิ ชอบหรือไม่

อย่างไรก็ตาม นิติกรรมทางปกครองระหว่างกฎกับคำสั่งทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่าง กัน ดังนั้นแนวทางที่พนักงานอัยการใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎกับคำสั่ง ทางปกครองจึงมีความแตกต่างกัน โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

ในกรณีนี้หากพนักงานอัยการเห็นว่ากฎที่ออกมาโดยฝ่ายปกครองเป็นการออกมาโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะพนักงานอัยการจะเห็นเองหรือมีผู้มาร้องขอให้พนักงานอัยการตรวจสอบ ก็ตาม ด้วยบทบาทหน้าที่ขององค์กรอัยการถือเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในความหมายของมาตรา

42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจในการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เป็น “กฎ” ได้ เพราะกฎ เป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในวงกว้าง ดังนั้น หากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ องค์การอัยการในฐานะผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะจึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 42 วรรคหนึ่งซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในกรณีนี้

กรณีที่สอง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยฝ่ายปกครองเป็นการออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้ถ้าให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการต้องฟ้องฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องนั้นสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการแก้ต่างให้ได้ จึงเป็นการส่งผลให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายมีพนักงานอัยการเป็นผู้ว่าต่างและแก้ต่างให้ และทำให้พนักงานอัยการต้องต่อสู้คดีความกันเองซึ่งโดยหลักการแล้วพนักงานอัยการจะไม่กระทำ อีกทั้งจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (5) ได้นอกจากนั้น คำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับกับกรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ฉะนั้น บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในวงจำกัดเฉพาะบุคคลที่ได้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์การอัยการในการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม ดังนั้น จึงไม่อาจตีความ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ให้รวมไปถึงองค์การอัยการในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้

อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้เช่นกัน คือ กรณีคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกมา หรือกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง แล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้ขอให้พนักงานอัยการช่วยดำเนินคดีให้ ในกรณีเหล่านี้เมื่อพนักงานอัยการได้รับเรื่องจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมดแล้ว หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้ร้องขอดังกล่าวเป็นการออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานอัยการก็มีอำนาจแจ้งผลการตรวจสอบไปยังผู้ที่ร้องขอและใช้ดุลพินิจไม่รับที่จะดำเนินคดีให้ได้ ซึ่งถือเป็นกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในอีกทางหนึ่ง

อนึ่ง แม้องค์กรอัยการจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามที่ได้เสนอมานี้ แต่ในการเข้าไปตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองที่เป็นกฎโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ควรมิข้อจำกัดตรงที่ว่า หากกฎใดก็ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำอยู่แล้ว ก็ย่อมหมายความว่ากฎนั้น ได้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรอัยการแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบด้วยวิธีฟ้องเป็นคดีเพิกถอนต่อศาลปกครองโดยองค์กรอัยการอีก มิฉะนั้นจะมีผลเท่ากับว่าพนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎที่ตัวเองมีส่วนร่วมในการทำเสียเอง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของตัวแทนองค์กรอัยการในการทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆได้ ดังนั้น พนักงานอัยการจึงไม่ควรรับดำเนินคดีในกรณีดังกล่าว



บทที่ 2

การกระทำทางปกครองและการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐกระทำ การใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่เป็นการจำกัดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้อง มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และองค์กรของรัฐก็ต้องใช้อำนาจนั้นภายในขอบเขตที่กฎหมาย กำหนด หลักการดังกล่าวนี้เรียกว่า “หลักนิติรัฐ” (Legal State)¹ ซึ่งหลักนิติรัฐเป็นที่มาของหลัก กฎหมายปกครองที่สำคัญประการหนึ่งคือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทาง ปกครอง” (Principle of the Legality of Administrative Action) กล่าวคือ การกระทำทาง ปกครองไม่ว่าในลักษณะใด จะต้องมีความชอบด้วยกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำ การได้ และ ฝ่ายปกครองก็ต้องใช้อำนาจนั้นภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด²

แต่อย่างไรก็ดี การจะทำให้หลักนิติรัฐเป็นจริงได้นั้น จำเป็นต้องมี “ระบบการควบคุม การใช้อำนาจรัฐ” ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ ซึ่ง รวมถึงการกระทำทางปกครองด้วย มิฉะนั้นแล้ว หลักนิติรัฐที่เลิศหรู ย่อมไร้ความหมาย ไม่อาจ เป็นหลักประกันและให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้ “ระบบการ ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ” จึงเป็นสิ่งที่ควบคู่กับ “หลักนิติรัฐ” เสมอ

สำหรับงานวิจัยนี้ จะศึกษาการกระทำขององค์กรของรัฐเฉพาะ “การกระทำทางปกครอง” ซึ่งเป็นประเด็นหลักของเรื่องและเกี่ยวเนื่องกับ “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่าย ปกครอง” เป็นลำดับต่อไป ดังนี้

2.1 การกระทำทางปกครอง

2.1.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง

โดยหลักแล้ว “การกระทำทางปกครอง” (Administrative acts) คือ ผลผลิต (product) ของอำนาจรัฐตามกฎหมายปกครองของฝ่ายปกครอง

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2553), หน้า 66 – 67.

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ใน คู่มือ การศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547), หน้า 194.

³ บุบผา อัครพิมาน, “การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2549) : 60.

แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ และองค์กรเอกชนบางองค์กร เช่น สถาบันการศึกษาเอกชน สภาวิชาชีพต่างๆ แม้โดยหลักจะไม่ใช่ฝ่ายปกครอง แต่ถ้าองค์กรเหล่านี้กระทำการโดยใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในทางปกครอง หรือในการจัดทำบริการสาธารณะ การกระทำนั้นก็เป็นการกระทำทางปกครอง⁴ ได้เช่นกัน⁴

2.1.2 ประเภทของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

2.1.2.1 นิติกรรมทางปกครอง (Administrative acts) หมายถึง การอันองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชน อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติ ทำลงแทนและในนามของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งว่า ตนประสงค์จะเกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลคนนั้นหรือบุคคลคณะนั้น โดยที่บุคคลคนนั้นหรือบุคคลคณะนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม⁵

จากนิยามของนิติกรรมทางปกครอง จะเห็นได้ว่า การกระทำที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ประกอบกันดังต่อไปนี้⁶

1) *ต้องมีการแสดงเจตนาให้ปรากฏ* กล่าวคือ นิติกรรมทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยแสดงเจตนาให้ปรากฏ ฉะนั้น การกระทำที่มีได้มีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาใดๆ ให้ปรากฏต่อผู้ใด จึงไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นรื้อถอนแล้ว หรือการที่เจ้าพนักงานจราจรยกรถยนต์ที่จอดข้างถนนบริเวณที่มีเครื่องหมายห้ามจอด ออกไปจากบริเวณดังกล่าว การกระทำเช่นตัวอย่างที่กล่าวนี้ มิใช่นิติกรรมทางปกครอง แต่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง ประเภทที่เรียกว่า “มาตรการบังคับทางปกครอง”

2) *เจตนาที่แสดงออกมานั้น ต้องเป็นเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น* ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองเพียงประกาศความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือขอความร่วมมือให้บุคคลใดกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง

⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” หน้า 145, 161.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163 – 168.

3) ผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โดยฝ่ายหนึ่งเป็น “ผู้ทรงอำนาจ” ในการที่จะเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ผู้มีหน้าที่” ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ฉะนั้น การสร้างนิติสัมพันธ์ (Legal Relation) ย่อมมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น อธิบดีกรมการปกครอง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ออกคำสั่งแต่งตั้งบุคคลให้เป็นปลัดอำเภอ หรือออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ปลัดอำเภอ หรือลงโทษทางวินัยปลัดอำเภอที่กระทำความผิดวินัยข้าราชการ เหล่านี้ย่อมมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างกรมการปกครองกับปลัดอำเภอผู้นั้น และมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้นั้นที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

4) นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น เกิดจากการแสดงเจตนาเพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง กล่าวคือนิติกรรมทางปกครองมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกระทำการฝ่ายเดียว โดยบุคคลซึ่งเป็นผู้กระทำอีกฝ่ายหนึ่งไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด แต่ก็มีนิติกรรมทางปกครองบางประเภทเหมือนกันที่เอกชนจะต้องให้ความยินยอมก่อนหรือหลังการออก นิติกรรมจึงจะมีผลบังคับได้โดยสมบูรณ์ เช่น ใบอนุญาตให้กระทำการ หรือประกอบวิชาชีพ แต่อย่างไรก็ดี ความยินยอมของเอกชนเช่นว่านี้ ก็ไม่มีลักษณะเป็น “คำสนอง” อย่างในกรณีของสัญญา ซึ่งหากไม่มีอยู่แล้วนิติสัมพันธ์จะไม่เกิดขึ้น (สัญญาไม่เกิด) แต่ความยินยอมของเอกชนในนิติกรรมทางปกครองประเภทนี้ มีลักษณะเป็นเพียงเงื่อนไขความสมบูรณ์หรือความมีผลบังคับของนิติกรรมเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ นิติกรรมทางปกครองจึงแตกต่างจาก “สัญญาทางปกครอง”

สำหรับนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายของไทยนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติไว้ กล่าวคือ

1) คำสั่งทางปกครอง ซึ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ⁷

1.1) คำสั่งทางปกครองโดยเนื้อหา ได้แก่ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

สำหรับคำสั่งทางปกครองโดยเนื้อหา มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้⁸

⁷ มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนกรยุติธรรมทางปกครอง, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 31.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31 - 35.

- **เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่** หมายความว่า ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลก็ได้

- **เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชน** โดยเอกชนไม่จำเป็นต้องยินยอมด้วยและต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองเท่านั้น ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้มีความหมายกว้าง ไม่จำกัดเฉพาะแต่พระราชบัญญัติ โดยอาจเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศหรือระเบียบ หรือข้อบังคับก็ได้

- **มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล** กล่าวคือ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งมีลักษณะมุ่งให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ออกคำสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงงาน หรือออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ฉะนั้น ถ้าเป็นกรณีที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล โดยเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อมีคำสั่งทางปกครอง เช่น การให้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การให้คำปรึกษาแนะนำหรือการอธิบายขยายความเข้าใจ ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

- **ก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณี** กล่าวคือ การกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลต้องก่อให้เกิดผลกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือออกคำสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่รुक้าทางสาธารณะ ซึ่งคุณสมบัติข้อนี้ทำให้ “คำสั่งทางปกครอง” แตกต่างไปจาก “กฎ” เพราะ “กฎ” จะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป อันเป็นเพียงการวางหลักไว้แต่ยังไม่ใช้กับข้อเท็จจริงอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะ

- **มีผลออกไปสู่ภายนอกโดยตรง** คุณสมบัติข้อนี้มีความสำคัญในการชี้ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นเมื่อใด ซึ่งโดยปกติจะเกิดผลนับแต่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยชอบเป็นต้นไป⁹ ด้วยเหตุนี้ ถ้าทราบใดผลยังคงอยู่ภายในฝ่ายปกครอง โดยยังไม่แจ้งให้ผู้รับคำสั่ง ก็ยังเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอาจจะเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้ ดังนั้น จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

สำหรับการพิจารณาว่าคำสั่งจะมีผลภายในหรือภายนอกนั้น ต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ เพราะคำสั่งภายในองค์กรฝ่ายปกครองบางกรณีก็มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยผู้ใต้บังคับบัญชา คำสั่งในกรณีเช่นนี้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

1.2) **คำสั่งทางปกครองโดยผลของกฎหมาย** ได้แก่ การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ซึ่งบัญญัติให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีที่กำหนด และการให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา เป็นคำสั่งทางปกครอง

⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42

2) กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

จากนิยามของ “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 2539 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติไว้มีข้อความเดียวกันกับ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า “กฎ” เป็นบทบัญญัติหรือข้อความเป็นข้อๆ ในเอกสารที่เรียกว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือในเอกสารที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ เป็นข้อความที่กำหนดบังคับให้บุคคลโดยทั่วไป ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีทั่วไป¹⁰ ซึ่งการ “มีผลบังคับเป็นการทั่วไป” นี้ มิได้หมายความว่าต้องมีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคน แม้จะมีผลบังคับแก่ประชาชนบางประเภทก็เป็นกรณีที่ “มีผลบังคับเป็นการทั่วไป” ได้ เช่น ใช้บังคับแก่ข้าราชการ แพทย์ ทนายความ ผู้รับอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ เป็นต้น¹¹

ดังนั้น กฎจึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ¹²

(1) บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ผู้มีสัญชาติไทย คนต่างด้าว ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ ผู้รับอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ ฯลฯ ซึ่งไม่อาจทราบถึงจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อความที่บังคับให้กระทำการ ห้ามมิให้กระทำการ หรืออนุญาตให้กระทำการได้เลย ทั้งนี้เนื่องจาก “กฎ” จะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ

(2) ลักษณะของการกระทำของบุคคลที่จะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องกำหนดไว้อย่างเป็นนามธรรม (abstract) เนื่องจาก “กฎ” มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น

- ห้ามมิให้ผู้ใดสูบบุหรี่บนรถประจำทาง
- ผู้ขับขี่รถยนต์ต้องคาดเข็มขัดนิรภัยในขณะที่ขับขี่รถ

อนึ่ง เนื้อหาสาระของ “กฎ” จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และจะกำหนดโทษทางอาญาไม่ได้ นอกจากนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “กฎ” จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร มิฉะนั้น “กฎ”

¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” หน้า 170.

¹¹ มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 25.

¹² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” หน้า 171.

ดังกล่าวจะเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกฎนั้น ๆ สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนกฎได้¹³

2.1.2.2 ปฏิบัติการทางปกครอง (Real act) หรือบางที่เรียกว่า “การกระทำทางกายภาพ” หมายถึง การกระทำทางปกครองที่ขาดลักษณะข้อใดข้อหนึ่งของนิติกรรมทางปกครอง¹⁴ ซึ่งโดยปกติแล้ว ปฏิบัติการทางปกครองจะไม่ก่อผลทางกฎหมาย เว้นแต่การกระทำนั้นเข้าลักษณะเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของประชาชน ก็อาจจะมีผลในทางแพ่งหรือทางอาญาได้

สำหรับตัวอย่างปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การกวาดถนน เก็บขยะ การซ่อมรถ การสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย การกระทำที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง (เช่น การยกรถออกจากบริเวณที่ห้ามจอด การเข้าป้อมรถนอนอาคารที่ก่อสร้างผิดกฎหมาย) การตรวจตราว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ (เช่น ตรวจโรงงาน ตรวจแรงงาน ตรวจอาคาร) การกระทำเหล่านี้ไม่มีผลอะไรไปกระทบสิทธิของประชาชนโดยตรง แต่ถ้ามีการสั่งการ ก็จะเริ่มมีการกระทบสิทธิ เพราะฉะนั้น ปฏิบัติการทางปกครองมักไม่มีคดีขึ้นสู่ศาลเพราะยังไม่มีข้อพิพาท แต่อำนาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้¹⁵

2.1.2.3 สัญญาทางปกครอง (Administrative contract) หมายความว่า รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ¹⁶

จากคำนิยามของสัญญาทางปกครองดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า เป็นเพียงการยกตัวอย่างเท่านั้น ซึ่งกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองในการที่จะวินิจฉัยว่าอะไรเป็นสัญญาทางปกครองเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งกรณีนี้เรียกว่า “สัญญาทางปกครองโดยสภาพ”

สำหรับสัญญาทางปกครองโดยสภาพตามกฎหมายของไทย จะต้องมียุทธลักษณะดังนี้

1) คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็น “หน่วยงานทางปกครอง”¹⁷ หรือ “บุคคลที่กระทำการแทนรัฐ” ซึ่งหมายถึง บุคคลผู้ได้รับมอบหมาย(โดยตรงหรือโดยปริยาย) จากรัฐให้ดำเนินการบริการสาธารณะ¹⁸

¹³ จตุภรณ์ แก้วคุ้มภัย, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2548) : 63.

¹⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” หน้า 168.

¹⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 36.

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

¹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 “หน่วยงานทางปกครอง” ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของ

2) เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับบริการสาธารณะ หมายความว่า สัญญาที่จะเป็นสัญญาทางปกครองจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสาธารณะโดยตรงหรือมีวัตถุประสงค์สัมพันธ์ใกล้ชิดกับบริการสาธารณะ เช่น

- สัญญาที่มอบหมายให้คู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง (สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะประเภทต่างๆ)

- สัญญาจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการบริการสาธารณะหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ

- สัญญาจัดซื้อเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการบริการสาธารณะให้บรรลุผล

3) เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐเป็นอย่างมาก หมายถึง ข้อสัญญานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่เป็นพิเศษแตกต่างจากข้อสัญญาที่กำหนดโดยคู่สัญญาตามหลักความเสมอภาคและเสรีภาพในการทำสัญญาตามหลักกฎหมายแพ่ง ซึ่งฝ่ายปกครองอาจกำหนดเอกสิทธิ์เอาไว้ในสัญญาใน 2 ลักษณะคือ เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองต่อคู่สัญญาเอกชน และการให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต่อบุคคลภายนอก¹⁹ ตัวอย่างเช่น

- อำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมหน้าที่ของคู่สัญญาได้ฝ่ายเดียวในระหว่างการปฏิบัติตามสัญญา

- อำนาจในการออกคำสั่งฝ่ายเดียวบังคับคู่สัญญาให้ปฏิบัติตามบางอย่างเพื่อประโยชน์ของฝ่ายปกครองในระหว่างที่มีการปฏิบัติตามสัญญาได้ ทั้งนี้เพื่อประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ดังนั้น หากเอกชนคู่สัญญาไม่ลงมือปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานล่าช้าไม่ทันตามกำหนดหรือปฏิบัติงานบกพร่องหรือไม่เป็นไปตามสัญญา หรือโอนงานไปให้บุคคลที่สามดำเนินการแทน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคู่สัญญาฝ่ายปกครอง คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้ได้ แล้วแต่กรณี เช่น สั่งให้เอกชนคู่สัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและเบี้ยปรับ หรือฝ่ายปกครองเข้าทำเองหรือจัดหาบุคคลอื่นเข้ามาทำแทน เป็นต้น²⁰

- เป็นข้อกำหนดที่มอบอำนาจมหาชนให้เอกชนคู่สัญญา ทำให้เอกชนมีอำนาจเหนือบุคคลภายนอก

รัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

¹⁸ พัทธมา จิตรมหิมา, “ข้อความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง,” หน้า 39-40. http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=499&Itemid=6

¹⁹ บุบผา อัครพิมาน, “ผลของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” หน้า 4. จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/talsanya.pdf.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5 - 7.

2.2 การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ภายใต้หลักนิติรัฐ การกระทำทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมี “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง” เพื่อเป็นหลักประกันและให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าจะไม่ถูกล่วงละเมิด จากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายของการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

คำว่า “การควบคุม” (Control) ในที่นี้ มีความหมายรวม 2 นัย กล่าวคือ หมายถึง “การตรวจสอบ” ประการหนึ่ง และ “การเยียวยา” อีกประการหนึ่ง²¹ ซึ่งแต่ละกรณีมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบ (Inspection) หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้อง ก่อนกระทำการว่า องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองดำเนินการดีหรือไม่ ถูกต้องหรือไม่ ถูกต้อง ในแง่นี้ การตรวจสอบจึงหมายถึง “การควบคุมก่อนกระทำการ” ซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้นนั่นเอง โดยการตรวจสอบนั้น มีหลายรูปแบบ เช่น²²

- การโต้แย้งคัดค้านก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง
- การปรึกษาหารือ เช่น การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมาย หรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย หรือการปรึกษารื้อกับองค์กรหรือตัวแทนของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย
- การไต่สวนทั่วไป
- การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ
- การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง
- การรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง
- การให้สิทธิคู่ความที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี

2. การเยียวยา (Remedy) หมายถึง การแก้ไขความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นในตัวว่าเป็น “การควบคุมภายหลังกระทำการ” โดยทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด เช่น²³

- การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง
- การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น
- การฟ้องคดีต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

²¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 295.

²² ชาญชัย แสงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 18.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

- การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาจากความหมายของ “การควบคุม” ดังกล่าวข้างต้น ก็อาจให้นิยามของ “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง” ได้ว่าหมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยนัยนี้ การควบคุมฝ่ายปกครอง ก็คือ “การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง” นั่นเอง²⁴

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่ดี

ในปัจจุบัน ภารกิจขององค์กร/เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่มากมายหลายประการ ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภทของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ดังนั้น ระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่จะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีลักษณะที่ครอบคลุมกิจกรรมสำคัญของรัฐทุกประเภทให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม ซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่ดีนั้น ควรจะต้องมีลักษณะดังนี้²⁵

1) ต้องมีหลายองค์กร กล่าวคือ ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ ควรมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้อย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กรเพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐซึ่งมีหลากหลายมากขึ้นทุกวัน มีประสิทธิผลจริงจัง เพราะองค์กรควบคุมที่มีเพียงองค์กรเดียวหรือมีน้อยองค์กร อาจไม่พอเพียงกับการดูแลตรวจสอบกิจกรรมของรัฐทุกด้านอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้นต้องไม่ซ้ำซ้อนทับซ้อน ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไม่ให้ซ้อนกัน แต่เสริมซึ่งกันและกัน จึงเป็นเรื่องสำคัญ

อนึ่ง ไม่มีประเทศใดที่มีระบบการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐเพียงระบบเดียวหรือองค์กรเดียว แต่จะใช้หลายรูปแบบผสมกันให้เหมาะสมเสมอ

2) ต้องสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างสมดุลภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้ ทั้งนี้เพราะการควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สิทธิของเอกชน จนเจ้าหน้าที่ทำอะไรเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลย เป็นระบบที่ล้มเหลวพอ ๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจ จนสิทธิเสรีภาพประชาชนสูญสิ้นไป

²⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 295.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 299 - 300.

ดังนั้น ความสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเอกชน อันเป็นทางสายกลางที่ประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมใช้

3) องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบต้องมีความเป็นอิสระ กล่าวคือ องค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบต้องมีลักษณะเป็นอิสระในการที่จะควบคุมตรวจสอบกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ในขณะที่เดียวกันองค์กรควบคุมนั้นเองก็ต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย เพราะองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอื่นหรือบุคคลอื่น ถ้าไม่อาจถูกตรวจสอบได้ ก็อาจกลายเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมไม่ชอบเสียเองก็ได้

อนึ่ง เพื่อให้องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบมีความเป็นอิสระ ฉะนั้น การได้มาซึ่งบุคคลในองค์กรผู้ควบคุมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก็ดี การกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบให้มีลักษณะอิสระ เป็นกลาง และถูกตรวจสอบได้ก็ดี จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4) ต้องมีกลไกที่ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธินำเรื่องเข้าสู่องค์กรตรวจสอบได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่ดีนั้น ต้องมีกลไกที่สามารถทำให้ประชาชนใช้สิทธินำเรื่องเข้าสู่องค์กรตรวจสอบได้โดยกว้างขวาง อันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ดี การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ว่านี้ ต้องไม่กว้างขวางเกินไปจนถึงขนาดที่ใคร ๆ ก็นำเรื่องอะไรก็ได้ มาให้องค์กรตรวจสอบไปควบคุมการใช้อำนาจ เพราะถ้าเป็นเช่นนี้ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางได้ด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนเพียงบางคน

ดังนั้น จึงมีหลักว่า เฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรง หรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจรัฐนั้น ๆ เท่านั้น จึงจะนำเรื่องมาให้องค์กรตรวจสอบพิจารณาได้

2.2.3 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ได้กล่าวมาแล้วว่า หลักการที่สวゆるของ “นิติรัฐ” จะไม่มีผลเป็นจริง หากไร้ซึ่งระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ระบบนั้น ไร้ประสิทธิภาพ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หากไม่มีการควบคุมตรวจสอบเพื่อยกเลิก เพิกถอน และเยียวยาการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนั้น หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบขาดความเป็นอิสระ ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองก็อาจกระทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามใจชอบได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ตลอดจนศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้ มิให้ถูกล่วงละเมิด อันเป็นหลักการสำคัญของนิติรัฐ

นอกจากนี้ ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ยังเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้ “หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ” (Separation of Powers) มีผลเป็นรูปธรรมด้วย กล่าวคือ องค์การของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต่างต้องทำหน้าที่ถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) ดังนั้น หากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งรวมถึงฝ่ายปกครองด้วยนั้น ไม่สามารถถูกควบคุมตรวจสอบ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจย่อมเสียสมดุล และสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมถูกสั่นคลอนไปด้วย

ด้วยเหตุนี้ ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงเป็นหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ซึ่งหากสังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย จะถือว่ามิรัฐธรรมนูญไม่ได้²⁶

2.2.4 องค์การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง

องค์การที่มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.2.4.1 การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมโดยองค์กรต่อไปนี้

1) การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำนิติกรรมทางปกครอง เป็นกรณีบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากนิติกรรมทางปกครอง (กฎและคำสั่งทางปกครอง) ยื่นคำร้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำนิติกรรมทางปกครองนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าว ซึ่งสิทธิการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำนิติกรรมทางปกครองทบทวนดังกล่าวนี้ เป็นสิทธิทั่วไป แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ สิทธิดังกล่าวก็มีอยู่²⁷

สำหรับในระบบกฎหมายของไทย ได้กำหนดสิทธิและขั้นตอนการขอให้ทบทวนไว้เป็นกรณีทั่วไปในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 และมาตรา 45 ซึ่งบัญญัติให้คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาคัดค้านโดยไม่ชักช้า และไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำคัดค้าน หากเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำคัดค้านไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง

²⁶ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 243.

²⁷ บุบผา อัครพิมาน, “การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง,” หน้า 61 - 62.

ทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำโต้แย้งคัดค้านหรือคำอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ต้องส่งคำอุทธรณ์ของผู้คัดค้าน และรายงานความเห็นของตนต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์²⁸ ซึ่งก็คือผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป และหมายความรวมถึงผู้กำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การตามหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจด้วย²⁹

อนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีลักษณะเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ฉะนั้น หากไม่มีกฎหมายอื่นกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ก็ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในฐานะที่เป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับ³⁰ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดสิทธิและขั้นตอนการอุทธรณ์ขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการทั่วไปแล้ว จึงกล่าวได้ว่าในระบบกฎหมายของไทยเรานั้น การอุทธรณ์ขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนคำสั่งทางปกครอง มีลักษณะเป็น “ระบบการอุทธรณ์บังคับ” กล่าวคือ หากคู่กรณีประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน มิฉะนั้นจะไม่มีสิทธิไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ได้กำหนดว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวเสียก่อน เพราะฉะนั้น หากคู่กรณีไม่อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ก็เท่ากับว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้นเอง จึงไม่สามารถฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองได้³¹

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 493/2553 วินิจฉัยว่า “ประกาศยกเลิกประกวดราคาซื้อสื่อมัลติมีเดียคอมพิวเตอร์ช่วยสอน (CAI) ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด) เป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาค่าเสนอในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ 1 (3) ของ

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

²⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 20

³⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

³¹ บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2550), หน้า 39.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามิได้รับความเป็นธรรม จะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองก่อน ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดี ยังมีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนประกาศยกเลิกประกวดราคาฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหาย จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้”

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดไว้เป็นกรณีทั่วไป ฉะนั้น ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองก็ไม้อาจทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนได้ แต่ต้องให้ผู้มีอำนาจเป็นผู้พิจารณาทบทวน ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูง หรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะก็ได้ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์”

ส่วนกรณีนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะทั่วไปหรือ “กฎ” มิได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (มาตรา 5) ดังนั้น จึงอยู่ภายใต้หลักทั่วไปว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องย่อมสามารถดำเนินการใช้สิทธิขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองได้เสมอ³² และถ้าหากไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงย่อมสามารถโต้แย้งกฎนั้น ต่อศาลได้ทันทีโดยไม่ต้องร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกกฎหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกกฎเพื่อให้ทบทวนกฎนั้นเสียก่อนก็ได้³³

2) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ ในที่นี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

2.1) การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา ในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรภายในองค์การของฝ่ายปกครอง มีลักษณะคล้าย “ปิรามิด” (Pyramid) กล่าวคือ มีการจัดแบ่ง

³² บุษผา อัครพิมาน, “การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง,” หน้า 76.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกเป็นลำดับชั้นต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งหรือลำดับชั้นสูงกว่า จะมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและมี “อำนาจบังคับบัญชา” ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่าตนได้³⁴ ซึ่ง “อำนาจบังคับบัญชา” หมายถึง อำนาจทั่วไปที่ผู้บังคับบัญชามีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตนในการที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำต่าง ๆ (กฎและคำสั่งทางปกครอง) ของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยสามารถพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมถึงการใช้ดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย และหากเห็นว่าการกระทำใดของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสมแก่กรณี ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจที่จะสั่งให้ยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นเสียได้³⁵ และในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน ผู้บังคับบัญชาก็สามารถสอดเข้าไปใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ด้วย³⁶

อนึ่ง ผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยพลการก็ได้ หรือเมื่อเอกชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากการกระทำนั้น ได้อุทธรณ์ร้องเรียนขึ้นมาก็ได้และโดยที่อำนาจบังคับบัญชา เป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงาน ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาก็มีความชอบธรรมในการที่จะควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งประเด็นความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำ ด้วยเหตุนี้ อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ไว้โดยเฉพาะ ผู้บังคับบัญชาก็สามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ³⁷

2.2) การควบคุมโดยผู้กำกับดูแล เมื่อมีการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองหรือกฎต่อผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ในกรณีนี้ ผู้กำกับดูแลสามารถใช้ “อำนาจกำกับดูแล” ตรวจสอบกฎและคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งการใช้ “อำนาจกำกับดูแล” หมายถึง กรณีที่องค์กรกระจายอำนาจ อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลต่างๆ ได้จัดทำขึ้น และหากเห็นว่า การ

³⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” หน้า 219.

³⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 35.

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), หน้า 478.

³⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, หน้า 39.

กระทำขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนกลางหรือ องค์กรปกครองส่วนภูมิภาคก็มีอำนาจไม่อนุมัติให้การกระทำนั้นมีผลบังคับ หรือยกเลิก เพิกถอน การกระทำนั้น แล้วแต่กรณี

อนึ่ง การใช้อำนาจกำกับดูแลเพื่อควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตานั้น แตกต่างจากการใช้อำนาจบังคับบัญชา กล่าวคือ การกำกับดูแลเป็นอำนาจที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 43 บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับ องค์การมหาชนนั้น ซึ่งผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ และ โดยปกติแล้ว ผู้กำกับดูแลจะมีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนได้ ก็เฉพาะแต่ในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จะก้าวล่วงเข้าไปควบคุมความเหมาะสมของ การกระทำไม่ได้ มิฉะนั้น จะเป็นการทำลายหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ (decentralization) และหลักความเป็นอิสระขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ³⁸ แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากมีกฎหมายกำหนดให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วย กฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล กรณีเช่นนี้ ผู้กำกับดูแล ย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำ (คำสั่งทางปกครองและกฎ) ของผู้ อยู่ใต้การกำกับดูแลด้วยเช่นกัน³⁹

3) การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้ ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนิติกรรมทางปกครองเรื่องใด สามารถอุทธรณ์โต้แย้งนิติกรรมทาง ปกครองนั้น ต่อคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะตามกฎหมาย บุคคลผู้ได้รับผลกระทบก็อาจ ใช้สิทธิส่งเรื่องให้คณะกรรมการนั้นตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเพื่อพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ อันเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทาง ปกครองในอีกทางหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาท” เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 18 บัญญัติว่า ใน กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมี คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อ

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35 - 40.

³⁹ บุษผา อัครพิมาน, “การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ,” หน้า 66.

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือว่าเป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างของฝ่ายปกครอง เพียงแต่เป็นองค์กรมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หมายถึงองค์กรที่ลักษณะอย่างนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้นิยามของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้มีความเหมือนกันว่า หมายถึง “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาด สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย”

จากนิยามข้างต้น จะเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้⁴⁰

(1) ต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เนื่องจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น อีกทั้ง ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท คณะกรรมการฯ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในการที่จะเรียกบุคคลหรือพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และต้องมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

สำหรับกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ต้องเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพราะคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการฯ เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่อันเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายให้อำนาจ เพราะถ้าหากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ก็จะได้เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทย่อมไม่มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะถ้าฝ่ายบริหารไม่พอใจในคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการฯ ก็อาจยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการฯ หรือตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นใหม่เมื่อใดก็ได้

(2) ต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องมีความเป็นอิสระในแง่ขององค์กร โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ดี ในแง่ของการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท จะเห็นว่า กรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น อาจมีกรรมการซึ่งโดยตำแหน่งของเขามีผู้บังคับบัญชา เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น ในการทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของกรรมการผู้นั้น ก็

⁴⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), หน้า 124 - 131.

อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้บังคับบัญชาของเขาได้โดยอ้อม ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงแตกต่างจากศาล ซึ่งมีความเป็นอิสระทั้งในแง่ขององค์กรและในแง่ของการทำหน้าที่

(3) ต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท กล่าวคือ จะต้องเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ๆ มิใช่เป็นเพียงคณะกรรมการที่ให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ หรือเป็นเพียงคณะกรรมการที่มีหน้าที่เพียงออกคำสั่งทางปกครอง

(4) ต้องเป็นองค์กรที่มีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและสร้างความมั่นใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับตนจะได้รับการพิจารณาจากองค์กรที่เป็นกลาง จึงจำเป็นต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสม เป็นธรรม สำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาทในอำนาจหน้าที่ของตน เช่น หลักการฟังความทุกฝ่าย เรื่ององค์ประชุมเพื่อลงมติ การวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องมีการให้เหตุผล เป็นต้น

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชุดใด ไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาไว้เป็นของตนเองโดยเฉพาะ ก็สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาปรับใช้ได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสถานะเหมือนคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น กระบวนการพิจารณาที่จะมีคำวินิจฉัย (คำสั่งทางปกครอง) จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ เช่น หลักความเป็นกลางของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (มาตรา 13) สิทธิของคู่กรณีที่จะมีทนายความหรือที่ปรึกษา (มาตรา 23) สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับและขอดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้และรับทราบข้อเท็จจริงของตน (มาตรา 30, 31)⁴¹

2.2.4.4 การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเองนั้น อาจไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นฝ่ายปกครองด้วยกันเอง เช่น ผู้บังคับบัญชาได้มอบนโยบายหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนไปดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ถ้าต่อมามีผู้อุทธรณ์ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นต่อผู้บังคับบัญชา กรณีเช่นนี้ ก็คงคาดหวังได้ยากกว่าผู้บังคับบัญชาจะทำการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนอย่างจริงจัง หรือในกรณีกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีผู้บังคับบัญชา ก็อาจถูกผู้บังคับบัญชาของเขาครอบงำการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทได้ ดังนั้น การให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีส่วนในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จึงเป็นการยืนยันได้ว่าการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองจะถูกต้องตรวจสอบไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง⁴²

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131 - 132.

⁴² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 481.

สำหรับองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองที่มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่องค์กรดังต่อไปนี้

(1) การควบคุมโดยรัฐสภา ภายใต้หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ดังเช่นประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยใช้กระบวนการทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังจะเห็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 178 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 176 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาจึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีว่าดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่⁴³

สำหรับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยรัฐสภา มีวิธีการที่สำคัญดังนี้

1) การตั้งกระทู้ถาม ได้แก่ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสงสัยในข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จึงตั้งคำถามเพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบ โดยอาจจะตอบในที่ประชุมสภาของตน (สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา) หรืออาจจะตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ ด้วยเหตุนี้ การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น เพราะการที่ถูกสมาชิกรัฐสภาตั้งกระทู้ถาม ย่อมแสดงถึงความผิดพลาดหรือบกพร่องในการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีซึ่งอาจนำไปสู่กระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้⁴⁴

2) การใช้กลไกคณะกรรมการ ได้แก่ กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี แต่งตั้งบุคคลคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ” เพื่อให้กระทำกิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ซึ่งคณะกรรมการของสภา อาจจำแนกได้เป็น

ก. คณะกรรมการสามัญประจำสภา หมายถึง กรรมการเลือกและตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการ ซึ่งจะตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้น

ข. คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลซึ่งเป็นผู้หรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในกิจการของสภาซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการ

⁴³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 141.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.

สามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของ คณะกรรมการสามัญหลายคณะ ซึ่งควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะหรือ จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการวิสามัญก็จะสลายตัวสิ้นสภาพไป⁴⁵

อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมา แลกข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา อยู่นั้นได้ โดยได้รับเอกสิทธิ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา⁴⁶

ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่าย บริหารอันรวมถึงฝ่ายปกครองด้วย เพราะการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณา ตรวจสอบหรือสอบสวนการทำงานเรื่องใดของฝ่ายบริหาร ซึ่งถ้าพบความผิดพลาดในการ บริหารงาน หรือการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็อาจนำไปสู่การตรวจสอบ โดยกระบวนการทางการเมืองต่อไปได้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ

3) การเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและเป็น เครื่องมือถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่สำคัญ ซึ่งให้ผลที่เด็ดขาดตรงกับ ความหมายและความประสงค์ของการควบคุมฝ่ายบริหารที่สุด กล่าวคือ เมื่อสมาชิกรัฐสภาเห็นว่า การบริหารงานของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือบริหารงานผิดพลาด สมาชิกสภาก็สามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปการทำงานของรัฐบาลได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญ กำหนด ทั้งนี้เพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งเป็นการ นำเอาหัวใจหรือแก่นสำคัญของระบบรัฐสภา อันได้แก่ หลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการ แผ่นดินอยู่ได้ ก็ด้วยความไว้วางใจของสภามาใช้ ฉะนั้น เมื่อสภาสิ้นสุดความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นย่อมไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้⁴⁷

(2) การควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Agency) หรือบางที่เรียกว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรของรัฐ ประเภทหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ หรือรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี องค์กรเหล่านี้มิใช่รัฐสภา และมีใช้ศาล อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และ/หรือตามกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็น อำนาจบริหาร แต่องค์กรเหล่านี้ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดย

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 135 วรรคสอง และวรรคสี่

⁴⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 148.

ทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ”⁴⁸

สำหรับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ได้แก่ การควบคุมโดยองค์กรต่อไปนี้

2.1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 242 บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ดังนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

ก. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ข. การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ค. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

ง. กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(3) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะ⁴⁹

(4) เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้

⁴⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” หน้า 157-158.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 244

ก. บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ข. กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁵⁰

(5) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดขึ้น รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยและให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 270⁵¹

(6) เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ได้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตาม มาตรา 279 วรรคสาม และในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้⁵²

2.2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 256 วรรคแรก บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนี้⁵³

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็น

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 245

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 279 วรรคสาม

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 280

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 257

ภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(4) พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(6) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(7) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(8) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(9) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่อย่างไรก็ดี เรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีอำนาจตรวจสอบได้ ต้องมิใช่เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เรื่องเดียวกัน มีองค์กรของรัฐ 2 องค์กรตรวจสอบ ซึ่งอาจจะมีผลของการตรวจสอบแตกต่างกันได้ อีกทั้งเพื่อไม่ให้เกิดการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปกระทบต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เด็ดขาดแล้ว อันจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในผลของการตรวจสอบระหว่างศาลกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้⁵⁴

อนึ่ง กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล ภายหลังจากที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปแล้วนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่

⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 157.

31/2548 ว่า กรณีเช่นนี้ไม่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่จะดำเนินการต่อไป⁵⁵

2.3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 246 บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุมตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความมุ่งหมายเน้นหนักไปในเรื่องการควบคุมมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปในทางทุจริต

สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีหลายลักษณะ ที่สำคัญคือ การตรวจสอบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ ส่วนอีกบทบาทหนึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นให้แก่องค์กรทางการเมือง (วุฒิสภา) หรือองค์กรตุลาการ (ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญาต่อไป แล้วแต่กรณี ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีบทบาทสำคัญที่เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐมิให้แสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว⁵⁶

2.4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 252 บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินการบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการงบประมาณ โดยผ่านการให้คำปรึกษาแนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงการกำหนดโทษทางปกครอง อีกทั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการงบประมาณ โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง⁵⁷

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158 - 159.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163 - 164.

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 253

2.5) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 229 บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม⁵⁸ โดยการดำเนินงานดังกล่าว ย่อมมีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง⁵⁹ รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 181 โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ และคำนึงถึงความสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(3) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคนเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 235 วรรคหนึ่ง

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 235 วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

(4) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง

(5) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง

(6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(7) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ

(8) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(9) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายได้⁶⁰

2.6) องค์การอัยการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้องค์การอัยการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหารเหมือนเช่นอดีต ทั้งนี้ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อำนวยความยุติธรรมได้อย่างเป็นกลางโดยไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร เนื่องจากองค์การอัยการมีบทบาทหน้าที่ที่ต้องดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งจะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญต่อไป⁶¹

สำหรับบทบาทขององค์การอัยการในการควบคุมฝ่ายปกครองนั้น เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่หลักขององค์การอัยการที่มีอยู่ คือการเป็นทนายความให้แก่ส่วนราชการ ตลอดจนหน่วยงานทั้งหลายของรัฐ รวมทั้งการเป็นที่ปรึกษากฎหมายในการตรวจร่างสัญญาและตอบข้อหารือต่างๆ ก็จะทำให้เห็นว่า องค์การอัยการมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายปกครองในแง่ของการเป็นที่ปรึกษา

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 236 วรรคสาม

⁶¹ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 366.

กฎหมาย ตรวจร่างสัญญาที่หน่วยงานของรัฐจะทำขึ้น และให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมายแก่หน่วยงานทั้งหลายของรัฐ ซึ่งเป็นการควบคุมในเชิงป้องกันมิให้มีการละเมิดกฎหมาย ส่วนบทบาทหน้าที่ในเชิงเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง จะได้ศึกษาวิจัยในบทต่อไป

(3) การควบคุมโดยประชาชน ประชาชนโดยทั่วไปมีบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองได้ในหลายกรณี เช่น การติดตามการทำงานขององค์กรของรัฐและรายงานต่อสาธารณชนโดยสื่อมวลชนแขนงต่างๆ การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิขอรับรู้อะไรและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น

กล่าวโดยเฉพะการใช้สิทธิขอรับรู้อะไรและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ว่า “การใช้อำนาจปกครองจะต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผย หรือโปร่งใสต่อสาธารณชนอยู่เสมอ ฉะนั้นการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงเป็นเพียงข้อยกเว้น” ซึ่งสอดคล้องกับการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56⁶²

ดังนั้น ประชาชนโดยทั่วไปที่มีสัญชาติไทยหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย⁶³ ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ ย่อมมีสิทธิขอรับรู้อะไรและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐได้ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนด⁶⁴ เช่น ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้⁶⁵ ส่วนข้อมูลข่าวสารในบางลักษณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน เช่น การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด การเปิดเผยรายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร⁶⁶

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁶³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541), หน้า 56 - 57.

⁶⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 วรรคสาม

⁶⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14

⁶⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15

จากที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่า การที่ประชาชนมีสิทธิรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้นั้น มีผลเป็นการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองโดยตรงและตลอดเวลา เนื่องจากจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้ความระมัดระวังและมีความรอบคอบในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น เพราะการกระทำของตนอยู่ในสายตาของสาธารณชนตลอดเวลา ซึ่งถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบหรือมีความผิดพลาดใด ๆ และการกระทำนั้นถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน ก็อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นถูกดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไปได้

(4) การควบคุมโดยศาลหรือองค์กรตุลาการ เป็นกรณีที่กฎหมายให้สิทธิหรืออำนาจแก่บุคคล สามารถฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครอง เป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือไม่ให้ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตน ตลอดจนขอบังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน แล้วแต่กรณี⁶⁷ ซึ่งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการนี้ กล่าวได้ว่า เป็นระบบการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนดีที่สุดว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับตนจะได้รับพิจารณาโดยองค์กรที่เป็นกลางอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้เพราะศาลมีความเป็นอิสระทั้งในแง่ขององค์กร และในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีข้อพิพาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการควบคุมโดยองค์กรอื่นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือแม้แต่รัฐสภาก็ตาม ก็อาจถูกแทรกแซงหรือถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายปกครองได้ ส่วนการควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงระบบเสริมการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือรัฐสภาเท่านั้น เนื่องจากการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป แม้บางองค์กรจะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายหรือชี้ขาดข้อพิพาทได้ แต่ในบางกรณี ก็อาจมีการโต้แย้งคำวินิจฉัยขององค์กรเหล่านั้นต่อศาล เพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอีกครั้งได้

ด้วยเหตุนี้ จึงถือกันว่าประเทศใดที่ไม่มีระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาล แม้ว่าประเทศนั้นจะมีการควบคุมฝ่ายปกครองระบบอื่น ๆ อยู่แล้วก็ตาม ก็ไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง⁶⁸

ส่วนระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ อาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ⁶⁹

4.1) ระบบศาลเดี่ยว หมายถึง ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น ๆ ดังนั้น คดีทุก

⁶⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, หน้า 55 - 56.

⁶⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 321.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 327.

ประเภทที่มีการอุทธรณ์มายังศาลสูง ท้ายที่สุด ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณาคดีทุกประเภท⁷⁰ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ระบบศาลเดียวมีศาลสูงสุดเพียงศาลเดียว

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

4.2) ระบบศาลคู่ หมายถึง ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งและคดีอาญา หรือคดีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองนั้น ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีการจัดองค์กรของศาลและระบบผู้พิพากษาแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ระบบศาลคู่จะมีศาลสูงสุดมากกว่า 1 ศาลโดยแยกตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สวีเดน ฟินแลนด์ และประเทศไทย

อนึ่ง การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นระบบศาลเดี่ยวหรือศาลคู่ก็ตาม มีหลักการสำคัญอย่างเดียวกันว่า การฟ้องคดีต่อศาลนั้น ศาลจะควบคุมเฉพาะในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยจะไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำ⁷¹ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เว้นแต่การใช้ดุลพินิจนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ ซึ่งก็จะเท่ากับว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง ทั้งนี้ เพราะถ้าหากศาลสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำทางปกครอง และหากเห็นว่าการกระทำนั้นไม่เหมาะสม ก็ยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นเสีย ก็จะมีผลเท่ากับว่า ศาลเข้าไปเป็นผู้วางแนวบริหารกฎหมายแทนฝ่ายปกครองเสียเองและเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือฝ่ายปกครอง อันเป็นการขัดต่อความประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้ดุลพินิจและจะทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการบริหารกฎหมาย อีกทั้งเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจด้วย⁷² ซึ่งศาลไทยก็ได้วินิจฉัยยืนยันหลักการนี้มาโดยตลอดตั้งแต่มัยก่อนจัดตั้งศาลปกครองจนถึงปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1155/2526 วินิจฉัยว่า “โจทก์เป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมศุลกากรจำเลยที่ 1 ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ จำเลยที่ 1 ตั้งกรรมการสอบสวนความผิดของโจทก์ ต่อมาจำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 3 อธิบดีกรมศุลกากรได้มีคำสั่งไล้โจทก์ออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวงการคลัง เป็นการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของทางราชการฝ่ายบริหาร

⁷⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 173.

⁷¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 483.

⁷² กมลชัย รัตนสาววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 269.

โดยเฉพาะ เมื่อผู้บังคับบัญชาของโจทก์ส่งไปตามอำนาจหน้าที่โดยชอบอย่างไรแล้ว ศาลไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดอีกโจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหรือพิพากษาให้จำเลยเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 9/2547 วินิจฉัยว่า “มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคัดเลือกและการสอบแข่งขัน เพื่อเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรผู้กำกับฯ ดังนั้น เมื่อเกิดการทุจริตในการสอบดังกล่าวและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจยังมีได้พิจารณากำหนดวิธีดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) จึงมีหน้าที่ต้องนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้ดุลพินิจรับรองผลการสอบที่มีการทุจริตและให้รองผู้กำกับฯ ทุกคนเข้ารับการอบรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีเหตุผลและไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 926/2547 วินิจฉัยว่า “การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (การรถไฟแห่งประเทศไทย) มีคำสั่งให้ใช้หรืองดใช้สถานีรถไฟแห่งหนึ่งแห่งใด รวมทั้งการยกที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานีรถไฟให้แก่โรงพยาบาล ถือเป็นการใช้ดุลพินิจในการกำหนดนโยบายในทางบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลภายใต้ขอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด จึงไม่เป็นข้อพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น จึงชอบแล้ว”

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น ตามกฎหมายของไทยในปัจจุบันจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญโดยสรุปดังนี้

(1) คดีที่ฟ้องต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และคดีที่ฟ้องนั้นต้องเป็นคดีที่ศาลสามารถมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ได้⁷³

(2) ต้องฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งโดยปกติการฟ้องคดีจะเริ่มฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น ยกเว้นคดีบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้เริ่มต้นฟ้องคดีที่ศาลปกครองสูงสุด⁷⁴ นอกจากนี้ ก็ต้องพิจารณาเขตอำนาจศาลในทางพื้นที่ด้วย กล่าวคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 47 วรรคหนึ่ง ได้วางหลักในเรื่องนี้ไว้ว่า การฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น

⁷³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง

⁷⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11

(3) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี และต้องมีความสามารถในการฟ้องคดีด้วย ซึ่งผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง มีอยู่ 2 กรณีคือ

3.1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 245 บัญญัติให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณา วินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

3.2) ผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้อง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง⁷⁵

สำหรับกรณีใดจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียนี้ มีข้อพิจารณาที่สำคัญคือ จะต้องแยกให้ ชัดเจนระหว่างคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือคดีฟ้องละเลยล่าช้า ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการ ทำละเมิด หรือสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) เพราะกรณีแรก ผู้มีส่วนได้เสียจะถือหลักความเป็น “ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง” เพียงแต่ได้รับได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้จากการนั้น ก็ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามข้อนี้แล้ว⁷⁶ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้ง สิทธิตามความหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ทั้งนี้เพราะความมุ่ง หมายในการฟ้องคดีปกครองก็เพื่อที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทาง ปกครอง ซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่ง ดังนั้น เจื่อนไขการฟ้องคดีปกครองจึงกว้างกว่าในคดีแพ่ง⁷⁷

ในขณะที่กรณีฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองนั้น จะถือหลักความ เป็น “ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ” คือผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้ง หรือมี การโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้⁷⁸

⁷⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง

⁷⁶ วิษณุ วัลย์บุญ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และ เจตน์ สถาวรศีลพร, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วย กฎหมายปกครองทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โครงการพัฒนาตำรานิติศาสตร์ด้านกฎหมายมหาชน สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551), หน้า 331.

⁷⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 214.

⁷⁸ วิษณุ วัลย์บุญ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และ เจตน์ สถาวรศีลพร, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วย กฎหมายปกครองทั่วไป, หน้า 331.

(4) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด⁷⁹

(5) คำฟ้องจะต้องมีรายการครบถ้วนตามกฎหมายกำหนด⁸⁰ และต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่ไม้อาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น เพราะเหตุอื่นใด ผู้ฟ้องคดีต้องระบุเหตุที่ไม้อาจแนบพยานหลักฐานไปด้วย⁸¹

(6) ต้องฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนด⁸² และเรื่องที่จะฟ้องต้องไม่เป็นการฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อน⁸³

(7) ถ้าคดีที่ฟ้องเป็นคดีละเมิดทางปกครองหรือคดีความรับผิดอย่างอื่น หรือคดีสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสีย ค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้องครบถ้วน⁸⁴ ส่วนคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือคดีฟ้องละเลยล่าช้า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล⁸⁵

⁷⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง

⁸⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง

⁸¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 221 - 222.

⁸² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49, 51

⁸³ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ในตุลาการศาลปกครองสูงสุด ข้อ 97, 36

⁸⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสี่

⁸⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 226.

บทที่ 3

พนักงานอัยการกับการดำเนินคดีปกครองในประเทศไทย

บทบาทของพนักงานอัยการกับการดำเนินคดีปกครองในประเทศไทยถือว่ามีมานานแล้ว โดยพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครองให้กับรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่เมื่อเริ่มมีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นมา แต่ในอดีตก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีปกครองถือเป็นคดีแพ่งอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในการพิจารณาของศาลยุติธรรม ดังนั้นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการจึงเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับคดีแพ่งที่พนักงานอัยการเข้าไปกระทำการแทนรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนกระทั่งมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย จึงมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองเอาไว้อย่างชัดเจน โดยในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงความเป็นมาในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการในประเทศไทย จากนั้นจะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่พื้มนำมาพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการ และอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีปกครองในปัจจุบัน

3.1 ความเป็นมาในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการในประเทศไทย

คดีปกครองถือได้ว่าเป็นคดีมหาชนส่วนแพ่ง ซึ่งแต่เดิมประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีปกครองก็คือคดีแพ่งอย่างหนึ่งนั่นเอง ฉะนั้น ในการศึกษาประวัติความเป็นมาของการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการ จึงต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เกี่ยวกับคดีแพ่ง เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์แล้วจะเห็นได้ว่าหลักฐานที่ถือได้ว่าได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งฉบับแรกคือ กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมฉบับลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.112 ซึ่งเป็นข้อบังคับสำหรับข้าราชการกรมอัยการ และต่อจากนั้นก็ยังมีระเบียบหรือกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งออกมาต่อเนื่องเป็นลำดับ จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองเอาไว้อย่างชัดเจน

ในการศึกษาประวัติความเป็นมาของการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการในอดีตจนถึงปัจจุบัน จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงแรก จะศึกษาตั้งแต่เมื่อมีการตั้งกรมอัยการและมีพนักงานอัยการเป็นต้นไป ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการฉบับแรกในปี พ.ศ.2478

ช่วงที่สอง จะศึกษาตั้งแต่เมื่อมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ ฉบับแรกจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

3.1.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการก่อนมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478

เมื่อเริ่มมีการก่อตั้งอัยการในประเทศไทย ได้มีการรวมอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ ตามกฎเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.112 ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งมีดังนี้

“ข้อ 2 อธิบดีกรมอัยการ มีอำนาจเลือกเอาผู้รู้พระราชกำหนด กฎหมายชำนานานู แม่นยำดี มาตั้งเป็นราชมนตรีและเนติบัณฑิตย์ให้เป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยราชการ ให้ทำการตามหน้าที่ในกรมอัยการมากน้อยได้ตามสมควร ฯลฯ

ข้อ 3 หน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการและเจ้าพนักงานมีอยู่ดังนี้ คือ

- (1) ต้องเป็นที่ปรึกษาของข้าราชการและเจ้าพนักงานในกระทรวง ฤากรมต่าง ๆ เมื่อมูลคดีเกิดขึ้นด้วยบุคคลใด ๆ จำเพาะที่เกี่ยวข้องด้วยผลประโยชน์ของราชาธิปไตย ฯลฯ
- (2) ต้องเป็นทนายความ ให้เจ้าพนักงานในกระทรวง ฤากรมต่าง ๆ ในนามของราชาธิปไตย ในความแพ่งอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย ฯลฯ
- (3) ต้องเป็นพนักงานร่างแต่งพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าตั้งขึ้นเป็นกฎหมาย ฯลฯ

จากกฎเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ร.ศ.112 นี้ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในครั้งแรกที่กำหนดให้แก่อัยการนั้น เป็นเรื่องทางแพ่งหรืออาจจะกล่าวได้ว่า เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการดูแลปกป้องผลประโยชน์ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาที่รู้จักดีในปัจจุบันนี้ กลับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญรองลงไป

จากกฎเสนาบดี ร.ศ.112 นี้ จะแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการจัดตั้ง “อัยการ” ขึ้นมานั้นไม่แตกต่างกับ “ยกระบัตรในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่ง ลาลูแบร์⁸⁶ เห็นว่าเป็น อัยการเช่นกัน ซึ่งมีหลักใหญ่อยู่ที่การทำหน้าที่เกี่ยวข้องด้วยผลประโยชน์และในนามของ “ราชาธิปไตย”

เมื่อได้มีการจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ ของกรมอัยการและพนักงานอัยการแล้วจึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการพิจารณาคดีชั้นใหม่ จากเดิมระบบไต่สวนก็เปลี่ยนไปใช้ระบบกล่าวหา แต่กระบวนการที่เปลี่ยนแปลงใหม่นี้ คงใช้ในเฉพาะในส่วนกลาง ส่วนในหัวเมืองนั้น เนื่องจากยังไม่มี การจัดตั้งพนักงานอัยการไปประจำอยู่ กระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ยังคงเป็นไปตามเดิม ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการอุทธรณ์คดีจากหัวเมืองเข้ามาส่วนกลาง

ในส่วนของหัวเมือง ได้มีข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 ตามตราสารที่ 36534 เรื่องส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ.116 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของยกระบัตรและพนักงานรักษาพระอัยการ (หรือพนักงานอัยการในปัจจุบัน) ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งไว้ ดังนี้

⁸⁶ มงสิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ ราชทูตฝรั่งเศส ที่เข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีกับไทยในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช

ในข้อ 85 ยกบัตรเป็นหัวหน้าในพนักงานรักษาพระอัยการในเมืองนั้นตำแหน่งแพ่ง เป็นผู้ช่วยในตำแหน่งโดยปกติ...

ในข้อ 86 หน้าทีพนักงานรักษาพระอัยการนั้นมีอำนาจที่จะเกี่ยวข้องกับคดีบรรดาที่มี ประโยชน์ของรัฐบาล หรือสาธารณะประโยชน์ และความเรียบร้อยของบ้านเมืองเกี่ยวอยู่ในคดี เรื่องนั้นทั้งความอาญาและความแพ่ง

ในข้อ 102 ในความแพ่งเรื่องใด ๆ แม้มีคู่ความต่างหากแต่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของ ราชการหรือเกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์มีมาถึงศาลใด ให้ศาลแจ้งความให้พนักงานรักษาพระ อัยการทราบ เมื่อพนักงานรักษาพระอัยการทราบว่าความแพ่งเรื่องใดซึ่งเกี่ยวแก่ประโยชน์ของ ราชการหรือเกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์มีอยู่ในศาลใด ก็ให้ไปเองหรือแต่งผู้แทนไปฟังความ เรื่องนั้น แล้วกล่าวในส่วนที่จะรักษาประโยชน์ของราชการแลสาธารณะประโยชน์นั้น

ในข้อ 103 เมื่อศาลได้พิจารณาความแพ่งชนิดที่ว่านั้นเสร็จสำนวนแล้ว ก่อนที่จะตัดสิน ให้แจ้งต่อพนักงานรักษาพระอัยการ ๆ มีอำนาจที่จะชี้แจงข้อร้องแก่ศาล ในส่วนการจะที่จะรักษา ประโยชน์ของราชการ แลสาธารณะประโยชน์และให้ศาลพิเคราะห์ ถ้อยคำของพนักงานรักษาพระ อัยการ แล้วจึงพิพากษาคดีเรื่องนั้น ตามซึ่งศาลเห็นว่าสมควร

ในข้อ 104 ถ้าพนักงานรักษาพระอัยการเห็นว่า ศาลพิพากษาคความแพ่งชนิดที่ว่าเรื่อง ใดไม่ถูกต้อง และจะทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ราชการหรือสาธารณะประโยชน์ก็มีอำนาจที่จะทูลหา แลอุทธรณ์คำพิพากษานั้นได้ตามกระบวนการพิจารณา

ในข้อ 105 ถ้าคำพิพากษาเป็นเด็ดขาดไม่มีอุทธรณ์แล้วก็เป็นหน้าที่ของพนักงานรักษา พระอัยการจะต้องตรวจตราให้การเป็นไปตามคำพิพากษานั้น

จากบทบัญญัติข้างต้น จะทำให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ที่พนักงานอัยการในสมัยนั้นได้รับ มอบหมายนั้น เป็นเรื่องที่ต้องการให้พนักงานอัยการเข้าไปปกป้องดูแลผลประโยชน์ของสังคมโดย ส่วนรวมได้โดยตนเอง แม้ว่าไม่มีผู้ใดร้องขอหรือเป็นคู่ความมาแต่แรกและแสดงให้เห็นถึง ความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวมต้องได้รับการปกป้องดูแลจากเจ้าหน้าที่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุก กรณี ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่พนักงานอัยการในอดีตนี้ จะมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศภาคพื้นยุโรป⁸⁷

พนักงานอัยการในกรุงเทพฯ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ ต่างกันกับพนักงานอัยการหัว เมืองในคดีแพ่ง (โดยพนักงานอัยการในหัวเมืองมีอำนาจหน้าที่มากกว่า) ตามที่กล่าวมาแล้ว แม้กระทั่งสังกัดยังต่างกันด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการในกรุงเทพฯสังกัดกรมอัยการ กระทรวง ยุติธรรม ส่วนอัยการหัวเมืองสังกัด กระทรวงมหาดไทย แต่สำหรับพนักงานอัยการในกรุงเทพฯเอง นั้น ก็ได้สังกัดกรมอัยการทั้งหมด พนักงานอัยการที่สังกัดกรมอัยการนั้น จะมีอำนาจดำเนินคดีที่ เกินอำนาจศาลโปลิสสภา ส่วนพนักงานอัยการประจำกระทรวงและกรมต่าง ๆ ก็มีอำนาจดำเนินคดี ตามที่กระทรวงหรือกรมสังกัดของตนมีคดี นอกจากนี้ยังมีพนักงานอัยการประจำกรมพระนคร

⁸⁷ กลุพล พลวัน, “อัยการกับการว่าต่างคดีให้กับรัฐ”, วารสารอัยการ 1,9 (กันยายน 2521) : น.31.

บาล ซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งเฉพาะ “คดีมะโนสาเร่” ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.127 ถ้าคดีแพ่งสามัญก็ต้องส่งให้กรมอัยการพิจารณาดำเนินการ⁸⁸

ลักษณะที่แตกต่างของอำนาจหน้าที่ รวมทั้งสังกัดของพนักงานอัยการยังคงมีเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2451 (ร.ศ.127) อำนาจหน้าที่และการแต่งตั้งพนักงานอัยการจึงชัดเจนขึ้น แต่สังกัดยังไม่เปลี่ยนแปลงกล่าวคือ

พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 (พ.ศ.2451) ได้กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 33 ให้มีอัยการไว้สำหรับเป็นทนายแผ่นดิน แทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กรมอัยการในกรุงเทพมหานคร ให้ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม อัยการหัวเมืองให้ขึ้นอยู่กับกระทรวงเจ้าหน้าที่ซึ่งรักษาราชการแทนเมืองแลมณฑลนั้น

และในส่วนที่เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ในคดีแพ่ง ก็ได้มีการระบุไว้ว่า

มาตรา 35 อัยการมีหน้าที่รับว่าคดีในประเภทต่อไปนี้

ข้อ 1 ในคดีแพ่งเรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งเกี่ยวกับรัฐบาล

ข้อ 2 ในคดีแพ่งแลอาญา ซึ่งข้าราชการต้องถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้ทำไปในหน้าที่ ซึ่งเห็นสมควรที่อัยการจะว่าต่างแทนข้าราชการนั้น

ข้อ 6 ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใด จะฟ้องคดีนั้นเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม อัยการมีอำนาจรับตรวจข้อความนั้นแล้วเป็นโจทก์ก็ได้

ในส่วนของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ จะมีพนักงานอัยการเจ้าหน้าที่ของตนว่าความเอง โดยให้มีอำนาจหน้าที่เหมือนพนักงานอัยการนั้น แต่จะต้องมีตราส่งไปยังกระทรวงยุติธรรมก่อน ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 37 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127

กฎหมายฉบับนี้ เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเดิมแตกต่างกันมากให้มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันทุกคน และเป็นแนวทางในการที่จะรวมพนักงานอัยการต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 11 มีนาคม พระพุทธศักราช 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศให้รวมพนักงานอัยการหัวเมืองกับพนักงานอัยการในกรุงเทพเข้าด้วยกัน โดยเข้ามาในสังกัดอยู่ในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127 และในวันที่ 1 สิงหาคม พุทธศักราช 2465 ก็ได้มีประกาศ โอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรม ให้มาสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย โดยเหตุผลในการโอนนั้นมีอยู่ว่า “เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติการถนัดขึ้น” แต่เนื่องจากประกาศรวมพนักงานอัยการ พ.ศ.2458 มิได้รวมพนักงานอัยการในกรมพระนครบาล ดังนั้น ในปี พ.ศ.2472 จึงได้มีประกาศยกเลิกอัยการพระนครบาล และให้โอนพนักงานอัยการไปรวมอยู่ในกรมอัยการ ตามประกาศฉบับวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2472 ซึ่งให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2472 นับตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นมา อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการก็เป็นไปอย่างเดียวกันและรวมอยู่ในที่

⁸⁸ กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมว่าด้วย หน้าที่อัยการประจำกรมพระนครบาล พุทธศักราช 2460 ให้ไว้ ณ วันที่ 26 เดือน ธันวาคม พระพุทธศักราช 2460

เดียวกัน แต่จากช่วงเวลานับแต่เริ่มก่อตั้งกรมอัยการจนกระทั่งถึง พ.ศ.2472 นั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งแล้วอำนาจหน้าที่และสถานะของพนักงานอัยการได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก จากที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานในนามของราชาธิปไตย จนกระทั่งถึงการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล

ใน พ.ศ. 2466 ซึ่งได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ บรรพ 2 ก็ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ด้วย ในมาตรา 29, 33, 34, 36, 53, 54, 55, 60, 64, 66, 79, 80, 84, 94, 93 และมาตรา 96 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคนวิกลจริต, ผู้สาบสูญ, นิติบุคคล และมูลนิธิต่าง ๆ

ในปี พ.ศ.2467 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในมาตรา 1251, 1291, 1291 ทวิ และมาตรา 1293

ในปี พ.ศ.2478 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 และ 6 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในมาตรา 1457, 1539, 1552, 1565, 1574, 1575, 1591, 1610, 1677, 1679, 1713 และมาตรา 1730

และในปี 2478 นี้เอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ.2477 ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ไว้ในมาตรา 56 วรรคท้าย

นอกจากในกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วพระราชบัญญัติต่าง ๆ อีกหลายฉบับก็ได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ในทางแพ่ง ที่พนักงานอัยการจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง จนกระทั่งปี พ.ศ.2478 ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2478

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2478 นับว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้โดยเฉพาะเป็นฉบับแรก

เหตุสืบเนื่องที่จำต้องร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมานั้นเนื่องจาก หลังจากที่ได้มีการรวมพนักงานอัยการหัวเมืองกับอัยการในกรุงเทพฯ เข้าด้วยกัน และมีอำนาจหน้าที่ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127 แต่ปรากฏว่าในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127 นั้น ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ 3 มาตราเท่านั้น คือ มาตรา 33, 34, 35 และมีการแก้ไขกระจายหลายแห่งตลอดจนมีข้อบกพร่อง ประกอบกับพนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดินจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายแบ่งอำนาจและหน้าที่ไว้⁸⁹

สำหรับหลักการของพระราชบัญญัตินี้คือ

ก. บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งและบังคับบัญชา

ข. บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการว่ามีอย่างไร เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติงานได้สมความมุ่งหมายของทางราชการ ตามที่ได้มีการร่างประมวลกฎหมายวิธี

⁸⁹ ดู ความประสงค์และหลักการประกอบร่างพระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478

พิจารณาความอาญานั้น ปรากฏว่าในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวมีการกล่าวถึงพนักงานอัยการหลายมาตรา แต่เป็นเรื่องอาญาทั้งสิ้น จึงต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่อื่นไว้ไม่ให้ซ้ำกับในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และ

ค. หลักการที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือบัญญัติถึงวิธีการที่กระทรวงต่าง ๆ จะตั้งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนั้น ในการดำเนินคดีแพ่งเอง เพื่อให้เพิ่มความรัดกุมมากขึ้น

สำหรับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2478 นี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 5 ให้มีพนักงานอัยการได้ เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลชั้นต้นทุกศาล ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมสังกัดขึ้นในกรมอัยการ

มาตรา 8 เป็นเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรม ที่ประสงค์จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของตนดำเนินคดีแพ่งเอง ต้องให้อธิบดีกรมอัยการเห็นชอบในคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก่อน จึงจะว่าความในศาลได้

มาตรา 19 พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่

(1) ในคดีแพ่ง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงกับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ

(2) ในคดีแพ่งหรืออาญาซึ่งข้าราชการถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้ไปตามหน้าที่ราชการ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างคดีก็ได้

(3) ในคดีที่เทศบาลเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย ซึ่งมีใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาลนั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างแทนเทศบาลก็ได้

(4) ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

จากพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจะถูกจำกัดลงมา ให้มีเฉพาะการทำหน้าที่แทนรัฐบาลในศาล โดยพนักงานอัยการจะต้องได้รับมอบหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่พนักงานอัยการสามารถที่จะเข้าไปดำเนินการได้โดยตนเองเพื่อรักษาประโยชน์ของสังคม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2479 ได้มีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2479 ออกมาแก้ไขเพิ่มเติม อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในมาตรา 19 (3) ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะแก้ต่างคดีให้กับราษฎรซึ่งกระทำตามคำสั่งของพนักงานโดยชอบด้วยกฎหมายเพิ่มเติมขึ้น⁹⁰

ต่อมาในปี พ.ศ.2498 ได้มีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 ออกมา โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2478 และพระราชบัญญัติ

⁹⁰ สุรพงษ์ อินทสระ, บทบาทของพนักงานอัยการในคดีปกครอง, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2545, น.81-89.

พนักงานอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2479 ซึ่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการฉบับนี้ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งเอาไว้ ดังนี้

มาตรา 6 ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล

มาตรา 11 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- (1)
- (2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรม อัยการหรือพนักงานอัยการ
- (3) ในคดีแพ่งหรืออาญาซึ่งเจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรืออาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำ ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าร่วมกับเจ้า พนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างก็ได้
- (4) ในคดีแพ่งที่เทศบาลหรือสุขาภิบาลเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย ซึ่งมีใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาล เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้
- (5) ในคดีแพ่งที่นิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น เป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย และมีใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาล เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้

มาตรา 19 ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกระทรวงหรือกรม ประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้ดำเนินคดีแพ่งในศาลใดศาลหนึ่งหรือหลายศาล ซึ่งเกี่ยวข้องผลประโยชน์ของตนเป็นประจำหรือเฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง ให้แจ้งให้อธิบดีทราบ เมื่ออธิบดีเห็นชอบในคุณสมบัติของข้าราชการผู้ซึ่งจะได้รับแต่งตั้ง และอธิบดีได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ก็ให้ข้าราชการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีแทนได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

ข้าราชการผู้ที่จะดำเนินคดีดังกล่าวมาในวรรคก่อน ต้องเป็นเนติบัณฑิตหรือได้รับปริญญาตรีหรือปริญญาโทกฎหมายในต่างประเทศที่เนติบัณฑิตยสภายอมเทียบว่าเสมอด้วยเนติบัณฑิตและเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา

จากพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2478 กล่าวคือ พนักงานอัยการยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ ราษฎรที่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน และเทศบาลหรือสุขาภิบาล แต่มีส่วนที่เพิ่มเติมขึ้นมาก็คือ ในกรณีที่เห็นสมควร พนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้แก่นิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นก็ได้

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 ได้มีการใช้เรื่อยมา แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 4 ครั้ง แต่ไม่ได้มีการแก้ไขในส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เกี่ยวกับคดีแพ่งแต่อย่าง

ใด จนกระทั่งในปี พ.ศ.2542 ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ทำให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง (ซึ่งก็คือหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง⁹¹) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามหน้าที่ และคดีอื่น ๆ ที่มีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคู่กรณี ถือเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง⁹² ซึ่งในอดีตคดีพิพาทดังกล่าวถือเป็นคดีแพ่งอย่างหนึ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และในปี พ.ศ.2544 ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544 โดยระเบียบดังกล่าวได้มีการกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีอาจมอบอำนาจให้พนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้⁹³ ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนในการดำเนินคดีปกครองอย่างชัดเจน

ต่อมาในปี พ.ศ.2553 ได้มีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ออกมา ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 และถือเป็นกฎหมายของอัยการฉบับแรกที่มีการกำหนดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองเอาไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

มาตรา 11 ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ นอกจากศาลทหาร ตามกรอบอัตรากำลังที่ก.อ. กำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสม

มาตรา 14 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1)

(2)

(3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรืองการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรืองการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือ

⁹¹ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

⁹² มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

⁹³ ข้อ 20 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.2544

ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับ
แก้ต่างให้ก็ได้

(5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่
หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มี
พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาล
หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่าง
ให้ก็ได้

จากพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ได้มีการ
บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีปกครองเพิ่มเติมขึ้นมา แต่ในหลักการที่
ให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนิติบุคคลซึ่งมี
พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นยังคงเหมือนพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.
2498 เพียงแต่จำแนกประเภทของคดีให้สอดคล้องกับภาวะปัจจุบันที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น
มาแล้วนั่นเอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ยังได้
เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการอีกประการหนึ่ง คือ พนักงานอัยการนอกจากมีอำนาจ
หน้าที่ดำเนินคดีปกครองในศาลแล้ว ยังสามารถกระทำการแทนหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลซึ่ง
มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวงได้อีก
ด้วย

3.2 หลักเกณฑ์ที่พืงนำมาพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองของพนักงาน อัยการ

การที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าไปมีบทบาทในคดีปกครอง ก็เพื่อให้องค์กร
อัยการซึ่งเป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งเข้าไปทำหน้าที่ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ
ด้วยการว่าต่างและแก้ต่างคดีให้กับรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในปัจจุบันพนักงานอัยการไม่ได้มี
หน้าที่เพียงการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของรัฐประการเดียว หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง
ของพนักงานอัยการก็คือ หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน เมื่อมี
คดีปกครองเกิดขึ้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐ ทำให้ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของพนักงานอัยการเป็นอย่างมาก
เนื่องมาจากพนักงานอัยการซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้ามากระทำการเป็นตัวแทนของ
รัฐในการต่อสู้คดีกับประชาชน อันเป็นการทำหน้าที่ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ แต่อีก
ด้านหนึ่งพนักงานอัยการก็ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน
ด้วย ในฐานะที่เป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมองค์กรหนึ่ง

ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาหาหลักการหรือกฎเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ เพื่อเป็นแนวทาง
พิจารณาในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง ซึ่งจะทำให้การ

ปฏิบัติงานของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับงานในหน้าที่ โดยหลักเกณฑ์ที่พนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงในการดำเนินคดีปกครอง ได้แก่หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

3.2.1 ประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ

สำหรับหลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นที่มีความสำคัญที่สุด ที่เป็นที่มาของการกำเนิดหรือก่อตั้งอัยการขึ้นในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มระบบอัยการขึ้นเป็นประเทศแรก อัยการฝรั่งเศสในระยะเริ่มแรก ก็ใช้ทนายความของพระมหากษัตริย์มาทำหน้าที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ และเมื่อความเจริญของบ้านเมืองเพิ่มมากขึ้น หน้าที่ของอัยการก็เพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน แต่ถึงจะมีการเพิ่มเติมหรือขยายอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการออกไปอย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและการคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ ก็ยังคงเป็นอำนาจและหน้าที่ที่ยังคงมีอยู่เสมอสมกับ คำกล่าวที่ว่า⁹⁴ “อัยการ ได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกช่างฟ้องและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นปากเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงแก่ผู้อ่อนแอที่ถูกกรรณกดขี่ เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ และเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล”

ในส่วนของการจัดตั้งอัยการขึ้นในประเทศไทยก็เช่นเดียวกันกับฝรั่งเศส คือ จัดตั้งอัยการขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐในเบื้องต้น ดังที่ปรากฏในกฎเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม อันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.112 (ขณะนั้นกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม) มีความตอนหนึ่งว่า “...ให้เป็นที่ปรึกษาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นทนายความในนามของราชาธิปไตย...”⁹⁵

และในปัจจุบันนี้ แมว่ารูปแบบในการที่จะให้อัยการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐในประเทศต่าง ๆ จะได้เปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของการปกครองก็ตามแต่หน้าที่ของอัยการในส่วนนี้ก็ยังมิได้อยู่

ในประเทศไทยหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐของพนักงานอัยการในปัจจุบัน มีการกำหนดอย่างชัดเจนอยู่ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (3) (4) และ (5) ดังนี้

“มาตรา 14 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1)

(2)

⁹⁴ คำกล่าวของปอร์ทัลิส (Portalis) ผู้ร่างโคดีนโปเลียน (ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส)

⁹⁵ กุลพล พลวัน, “ปัญหาว่าต่างแก่ต่างคดีให้กับฝ่ายปกครองโดยอัยการ,” วารสารอัยการ 4, 45 (กันยายน 2524) : น.26.

(3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาล หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้”

จากกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐถือเป็นหน้าที่ที่พนักงานอัยการพึงต้องกระทำอย่างชนิดไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ และเพื่อที่จะให้กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติ⁹⁶ เป็นการกำหนดลงไปว่า ให้หน่วยราชการต่าง ๆ ให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ด้วย ซึ่งมติดังกล่าวนี้ก็มิได้มีที่มาจากผลประโยชน์ของรัฐที่ต้องสูญเสียไปเนื่องจากการดำเนินคดีในศาลของหน่วยราชการ ซึ่งแต่เดิมจำหนายเอกชนทำ นอกจากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความแล้ว จำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นยังเป็นจำนวนเงินที่สูงมากด้วยประกอบกับกฎหมายก็บัญญัติว่าเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการอยู่แล้ว ซึ่งถ้าปล่อยไว้ไม่ใช้ประโยชน์ในส่วนนี้ก็เป็นเรื่องที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่ง และยังถือเป็นการให้พนักงานอัยการซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นทนายแผ่นดิน⁹⁷ ได้ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินในด้านที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอย่างเต็มที่

แต่การทำหน้าที่ในด้านการรักษาผลประโยชน์ให้รัฐโดยการดำเนินคดีในศาลนั้น กฎหมายก็ได้บัญญัติต่อไปอีกว่ามีได้จำกัดเฉพาะรัฐบาล (กระทรวง ทบวง กรม) แต่ยังไม่รวมถึงหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ราษฎรซึ่งกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ทั้งนี้ เพราะบุคคลเหล่านี้ ถึงแม้จะไม่ใช่อำนาจโดยตรง แต่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปองค์กร

⁹⁶ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือที่ นว. 81/2505 ลงวันที่ 13 กันยายน 2505.

⁹⁷ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 11

หรือตัวบุคคลก็ตาม ก็มีส่วนช่วยให้การดำเนินงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีมาตรการในการช่วยเหลือและให้ความคุ้มครอง

นอกจากการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยตรงแล้ว หน้าที่ในการให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็เป็นหน้าที่สำคัญของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง เพราะถ้าหากกฎหมายไม่บัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าไปมีหน้าที่หรือมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ในกรณีที่เกิดปัญหาเช่นนั้นขึ้นและไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดเข้าไปเกี่ยวข้องเลย ความเดือดร้อนก็จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนผู้ไม่รู้ ซึ่งจะส่งผลในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและเป็นปัญหาของรัฐในที่สุดโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาแล้ว หน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยพนักงานอัยการจะต้องมาก่อนสิ่งอื่น อย่างเช่น ในกรณีที่มีประโยชน์ขัดกันระหว่างหน้าที่และประโยชน์ Attorney General จะต้องเลือกในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หน้าที่ฟ้องร้องคดี ย่อมต้องมาก่อนหน้าที่ในการเป็นตัวแทนอันเป็นการแสดงให้เห็นว่าหน้าที่ดังกล่าวของพนักงานอัยการในทางปกครองแล้วเป็นสิ่งที่สำคัญมาก

ดังนั้นในการที่พนักงานอัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือดำเนินการสิ่งใดในทางปกครอง สิ่งแรกที่ต้องคำนึงถึงก่อนอื่นที่สุดคือ การรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือสาธารณะ

แต่มีปัญหานั้นที่นำพิจารณาต่อมาก็คือ สิ่งใดที่จะเป็นประโยชน์ของรัฐนั้นผู้ใดจะเป็นผู้พิจารณา ในเรื่องนี้ ในสหรัฐอเมริกาคือว่า อัยการเป็นผู้พิจารณา ถ้าอัยการเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐแล้ว อัยการจะเข้าไปทำหน้าที่ได้ทันที⁹⁸ อัยการฝรั่งเศสก็มีอำนาจเช่นเดียวกับอัยการสหรัฐอเมริกาในเรื่องนี้⁹⁹ สำหรับประเทศไทยพนักงานอัยการยังมีข้อจำกัดในการริเริ่มเข้าไปดำเนินคดีปกครองด้วยตนเอง แม้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็ตาม ต้องให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ร้องขอให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนเท่านั้น

3.2.2 ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดี

ในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการนั้น ดุลพินิจในการดำเนินคดีก็นับว่ามีความสำคัญไม่น้อย เพราะดุลพินิจจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้กับสังคม ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเครื่องมือที่จะช่วยอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนไปขณะเดียวกันด้วย

แต่ที่อย่างทราบกันโดยทั่วไปว่า ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นดุลพินิจโดยอิสระมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมแต่หลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในทางอาญาของพนักงานอัยการจะสามารถนำมาใช้ในการดำเนินคดีปกครองได้เพียงไร เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง

⁹⁸ Nach and Kiser, ibid., p.1126.

⁹⁹ โกลเมน ภัทรภิมย์, “อัยการฝรั่งเศส,” น.280-281.

ความสำคัญของดุลพินิจโดยอิสระของพนักงานอัยการในทางอาญานั้นอาจสรุปได้ว่า ดุลพินิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างคุณธรรมเฉพาะกรณี ที่ถือว่าทำให้กฎหมายทรง ความเป็นธรรมโดยสมบูรณ์¹⁰⁰ ดังคำกล่าวที่ว่า “หากสังคมใดหรือระบบกฎหมายใดบังคับใช้แต่ เพียงกฎหมายอย่างเดียว โดยไม่มีการใช้ดุลพินิจด้วยนอกจากจะไม่เป็นธรรมแล้ว ยังถือว่า ประชาชนในสังคมนั้น ยินยอมให้คนตายปกครองคนเป็น”¹⁰¹ หรือ “ยอมให้คนตายมาตัดสินคน เป็น ถือว่าบุคคลในสังคมนั้นไม่ได้ทำอะไรเลย นอกจากการพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมายที่ บรรพบุรุษ ซึ่งเป็นคนตายไปแล้วบัญญัติไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ สังคมนั้นก็ย่อมจะหาความเจริญต่อไป ไม่ได้ นอกจากจะคงไว้ซึ่งอารยธรรมที่บรรพบุรุษสะสมไว้เท่านั้น”¹⁰²

จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญานั้น การใช้ดุลพินิจเป็นเครื่องมือสำคัญที่เปิดโอกาสให้ผู้มี หน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี คือพนักงานอัยการสามารถพิจารณาถึงสภาพความผิด ผู้กระทำ ผิด ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทางสังคม ทฤษฎีการลงโทษ และอื่น ๆ อย่างเหมาะสม ก่อนที่จะ ตัดสินใจในการดำเนินคดี ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันมิให้เกิดความวุ่นวายได้เป็น อย่างดี

แต่ในเรื่องการใช้ดุลพินิจโดยอิสระของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองให้กับรัฐ นั้น คงจะใช้เหตุผลอย่างเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญาอธิบายไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะหลักการในการ ดำเนินคดีอาญากับหลักการในการดำเนินคดีปกครองนั้นแตกต่างกันพอสมควร ซึ่งอาจจะกล่าว โดยสรุปว่า หลักการในการดำเนินอาญาของพนักงานอัยการนั้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของ สังคม ดังนั้นมาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้จะต้องสอดคล้องกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่ หลักการที่ให้พนักงานอัยการเข้ามาดำเนินคดีปกครอง ก็คือ การรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือ สังคม ซึ่งการรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือสังคม ตามความหมายนี้เป็นการมุ่งเน้นถึงการปกป้อง ผลประโยชน์ของรัฐในศาล และประโยชน์สาธารณะทั่วไป ถ้าพิจารณาให้ดีก็จะเห็นถึงความไม่เท่า เทียมกันในการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการในทางปกครองแล้ว กล่าวคือ ในการดำเนินคดีใน ศาลของพนักงานอัยการให้กับรัฐนั้น เนื่องจากรัฐ (องค์การของรัฐ) มีสภาพและความสัมพันธ์ที่มี อำนาจเหนือเอกชนที่ต้องปฏิบัติตาม¹⁰³ ดังนั้นเมื่อเอกชนมีข้อพิพาทกับรัฐ ความแตกต่างในทาง ฐานะก็ยังคงติดมาด้วย ประกอบกับหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองมีหน้าที่กระทำการในทาง ปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน

¹⁰⁰ นพพร โปธิรังสิยากร, “การใช้ดุลพินิจของศาลในทางปกครอง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), น.21.

¹⁰¹ ชุมพร พลรักษ์, “การละเมิดกฎหมายในสังคมไทย,” วารสารทนายความ 15,2 (สิงหาคม 2513) : น.116.

¹⁰² นพพร โปธิรังสิยากร, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 101, น.18.

¹⁰³ กุลพล พลวัน, “หลักทั่วไปแห่งกฎหมายปกครอง,” ใน เอกสารชุดการสอนชุดวิชากฎหมาย มหาชน, หน้าที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : หนึ่งเจ็ดการพิมพ์, 2526), น.627.

ดังนั้นการที่พนักงานอัยการเข้าไปเป็นตัวแทนของรัฐในศาล เพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ให้กับรัฐนั้น สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในเบื้องต้นก็คือ ผลประโยชน์ของรัฐในเบื้องต้น และอีกประการหนึ่งก็คือ ในการที่พนักงานอัยการเข้าไปดำเนินคดีให้กับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องได้รับการแจ้งหรือร้องขอจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐก่อน ซึ่งก่อนที่หน่วยงานนั้นจะเสนอเรื่องมายังพนักงานอัยการก็จะต้องมีการตรวจสอบหรือควบคุมมาแล้วว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ มิฉะนั้นหน่วยงานนั้นจะต้องรับผิดชอบตามขั้นตอนของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ฉะนั้นเมื่อหน่วยงานราชการเกิดปัญหาและส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ กฎหมายจึงบัญญัติในลักษณะที่มีให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการที่จะรับหรือไม่รับดำเนินการให้ได้ ทั้งนี้ก็เนื่องจากเหตุผลข้างต้นนั่นเอง

แต่มีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบกับการดำเนินงานในหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง คือ การให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้อง เพราะหน้าที่หลักของพนักงานอัยการนั้น นอกจากจะรักษาผลประโยชน์ของรัฐแล้วต้องดูแลผลประโยชน์ของประชาชนและดูแลให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมภายใต้ขอบเขตหรือกฎหมายของกฎหมายด้วย จึงเกิดปัญหาขึ้นสำหรับพนักงานอัยการว่า เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ (การดำเนินคดีให้กับรัฐ) กับความยุติธรรมที่ประชาชนพึงได้รับนั้น ควรจะมีมาตรการหรือหลักเกณฑ์อะไรเป็นตัวกำหนด เพื่อที่จะสามารถวางแนวทางในการแก้ไข หรือก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการรักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐกับการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ว่านี้ก็คงไม่พ้นดุลพินิจ แต่การใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้อาจแบ่งแยกได้เป็น 2 กรณี¹⁰⁴ คือ

1. ดุลพินิจในกรณีทั่วไป

สำหรับดุลพินิจในกรณีนี้คือ การใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความชอบธรรมในเรื่องราวที่พนักงานอัยการจะเข้าไปดำเนินคดีให้ อาทิเช่น เมื่อหน่วยงานของรัฐมีความชอบธรรมในการที่จะฟ้องคดีหรือต่อสู้คดี เช่นในกรณีที่เอกชนได้เป็นหนี้สินหรือกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจริง แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้ว ทางหน่วยงานของรัฐอาจจะเสียเปรียบ เนื่องจากขาดพยานหลักฐานสำคัญมาแต่ต้น หรือเพราะความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ได้ไปรีบร้อนไขบางอย่างของเอกชน เป็นการผูกมัดทางราชการหรือเพราะความบกพร่องของระบบราชการเป็นเหตุให้คดีขาดอายุความ หรือกรณีหนึ่งกรณีใดก็ตามที่ จากพยานหลักฐานต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า ในคดีดังกล่าวนั้น ถ้าหากได้รับการพิจารณาในศาลแล้วคดีของหน่วยงานของรัฐนั้นต้องแพ้อย่างแน่นอน ในกรณีดังกล่าวเช่นว่านี้ พนักงานอัยการก็ควรที่จะรับว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้ เพื่อแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐอย่างสุดความสามารถ ทั้งนี้เพราะเป็นหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งสมควรต่อเหตุผลในการปฏิบัติ พนักงานอัยการไม่ควรที่จะใช้

¹⁰⁴ กุลพล พลวัน, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 87, น.42-46.

ดุลพินิจที่จะไม่รับคดีไว้ ดำเนินการ โดยคำนึงถึงแต่เพียงว่าคดีนี้จะต้องแพคดี เพราะเหตุผลทางกฎหมายเท่านั้น

2. ดุลพินิจเพื่อความยุติธรรม¹⁰⁵

สำหรับดุลพินิจในกรณีนี้คือ การใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเองว่า มีฐานะอย่างไรในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจากฐานะของพนักงานอัยการที่เป็นผู้อำนวยการความยุติธรรมให้ประชาชนควบคู่ไปกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ดังนั้นในการดำเนินคดีให้กับรัฐ พนักงานอัยการจำต้องคำนึงถึงความยุติธรรมอันเป็นการหลักการที่สำคัญของนักกฎหมายด้วย มิใช่มุ่งแต่รักษาผลประโยชน์ของรัฐฝ่ายเดียว ย่อมจะเป็นการไม่สมควร

นอกจากนี้การคำนึงถึงการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้อง ก็เป็นเครื่องบ่งชี้อีกอย่างหนึ่งถึง หน้าที่ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้นเป็นการกระทำในฐานะพนักงานอัยการ มิได้กระทำในฐานะเช่นเดียวกับทนายความโดยทั่วไปหรือต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติหรือเป็นเครื่องมือของ หน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของคดีถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติว่า พนักงานอัยการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินคดีให้กับรัฐก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้เช่นนั้น ก็คงจะคาดคะเนได้ว่ากฎหมายคงไม่ต้องการให้พนักงานอัยการมีสภาพเป็นเครื่องจักรหรือบुरुขไปรษณีย์ ที่มีหน้าที่แต่เพียงดำเนินการตามคำสั่งเท่านั้น ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความความสามารถทางกฎหมายเป็นอย่างดี มีความรู้ความชำนาญในการดำเนินคดี ได้รับการฝึกฝนให้ทำหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบต่อความยุติธรรมและต่อสังคม ดังนั้นการทำหน้าที่ในฐานะพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครอง ก็ต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย แต่ในการดำเนินคดีอาญานั้น กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีได้อย่างเต็มที่

ดังนั้นในการดำเนินคดีปกครอง ถึงแม้ว่าจะเป็นหน้าที่พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติ แต่เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแล้ว พนักงานอัยการก็ควรจะใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมได้ด้วย ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงว่าพนักงานอัยการควรจะใช้ดุลพินิจในกรณีนี้ได้ คือ ตามข้อเท็จจริงที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในนามของรัฐ ได้ก่อความเดือดร้อน ช่มเหรงรังแกประชาชน หรือใช้อำนาจหน้าที่ในทางไม่ชอบ เพื่อหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือผู้อื่น ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบในนามของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลและเมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นมาก็สามารถร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินการให้ได้

หรือในบางกรณี ที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ในกรณีที่เกิดการผิดพลาดในการปฏิบัติราชการ ทำให้ต้องหาตัวผู้รับผิดชอบค่าเสียหายให้แก่รัฐ ก็ปรากฏอยู่เสมอว่าผู้ที่ถูกระบุตัวว่าต้องรับผิดชอบนั้นคือเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ส่วนเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ซึ่งต้องรับผิดชอบ กลับปรากฏว่าถูกกักกันตัวออกไปโดยไม่ต้องรับผิดชอบ และส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการเฉพาะเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

หรือแม้กระทั่ง บางครั้งส่วนราชการส่งเรื่องมาให้พนักงานอัยการดำเนินการเรียกค่าเสียหายต่ำกว่าความเป็นจริงที่ควรจะเป็น และในกรณีอื่นๆ ซึ่งจากตัวอย่างต่างๆ ที่ยกขึ้นมา ถ้าพนักงานอัยการไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจได้แล้วก็จะพอมองเห็นความเดือดร้อนของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ว่า จะได้รับความเดือดร้อนเพียงใด ซึ่งการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในส่วนนี้อาจจะทำได้คือ

เช่น กรณีที่ส่วนราชการขอให้ฟ้องคดี เรียกค่าเสียหายจากเอกชน ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า เอกชนมิได้เป็นผู้กระทำผิด ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องสัญญา แต่ปรากฏว่าหน่วยงานราชการเป็นผู้ก่อหรือกระทำความผิดเช่นนี้ พนักงานอัยการก็ไม่ควรที่จะฟ้องร้องหรือดำเนินคดีให้ ควรจะใช้วิธีในการที่จะประนีประนอมกับเอกชนนั้น และควรจะหาตัวผู้รับผิดชอบอย่างแท้จริง ซึ่งอาจจะ เป็นหน้าของรัฐเองก็ได้ หรือในกรณีอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน

ดังนั้น ในการพิจารณาของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง การใช้ดุลพินิจก็มีความจำเป็นที่ขาดไม่ได้ ส่วนเมื่อมีการใช้ดุลพินิจไปแล้ว ถ้าไม่เกิดผลจะดำเนินการตามมาตรการอย่างไรต่อไปนั้น ก็จะต้องพิจารณากันต่อไป

3.2.3 การคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน

เป็นกฎเกณฑ์อีกอย่างหนึ่ง ซึ่งพนักงานอัยการควรที่จะต้องคำนึงถึงตลอดเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะนอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ของพนักงานอัยการแล้ว ยังเป็นความจำเป็นทางสังคมอีกประการหนึ่งด้วย เพราะถ้าหากหน้าที่ในส่วนนี้ของพนักงานอัยการถูกละเลยไปโดยยึดถือแต่เพียงการรักษาผลประโยชน์ของรัฐแต่ประการเดียว ความสงบเรียบร้อยของประชาชนคงจะเกิดขึ้นหรือมีอยู่ไม่ได้ แต่การคุ้มครองประโยชน์และให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนนั้น จะมีขอบเขตหรือกว้างเพียงใดนั้น ต้องพิจารณาจากประโยชน์ของส่วนรวมกับประโยชน์ของเอกชนเปรียบเทียบกัน แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงด้วยว่าปัญหาที่เกิดขึ้น ใครมีส่วนที่ก่อให้เกิดน้อยกว่ากันเพียงไร

ซึ่งการที่จะถือเอาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้งอย่างไม่มีขอบเขตก็จะเข้าลักษณะที่เรียกว่า ม้าพยศ¹⁰⁶ (Unruly horse) ซึ่งในระยะหนึ่งเกิดขึ้นในศาลอังกฤษซึ่งต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนไปเป็นการให้ความสำคัญต่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยประสานกับผลประโยชน์ของเอกชน ซึ่งมีผลต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคม

3.2.4 ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะความเป็นอิสระสามารถทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การอำนวยความยุติธรรม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริง ซึ่งหลักการที่พนักงานอัยการจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ถือเป็น

¹⁰⁶ สุรพล ธรรมสถิตติ, “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), น.117.

หลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไป อาทิเช่นในประเทศฝรั่งเศสแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของพนักงานอัยการมีอยู่ 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง พนักงานอัยการจะต้องปราศจากความกดดันทางการเมือง (A prosecutor must be kept from political pressure) ในการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดของตำแหน่งของพนักงานอัยการต้องได้รับการประกันอย่างมั่นคงเป็นอย่างดีว่าจะไม่มีอิทธิพลจากภายนอกมากดดัน เงินเดือนและค่าตอบแทนของพนักงานอัยการต้องให้อยู่ในระดับที่สูงไม่น้อยไปกว่าผู้พิพากษาตุลาการ การแต่งตั้งพนักงานอัยการนั้นต้องเลือกจากผู้ที่มิคุณสมบัติเดียวกันหรือไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาให้สาธารณะรัฐ เพื่อความเหมาะสมแก่หน้าที่ ตำแหน่งพนักงานอัยการต้องได้รับการประกันตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งและได้รับการคุ้มครองจากการก้าวก่ายของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติรวมถึงฝ่ายตุลาการ การถอดถอนพนักงานอัยการออกจากตำแหน่งจะกระทำได้โดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐสภา หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจากความกดดันทางการเมืองนี้ ฝรั่งเศสนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The principle of the separation of powers) มาใช้โดยถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหาร

ประการที่สอง พนักงานอัยการต้องปราศจากอคติทางการเมือง (Prosecutor must be kept clear of political bias) ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ พนักงานอัยการแห่งฝรั่งเศสต้องได้รับการคุ้มครองป้องกันมิให้ถูกแทรกแซงและก้าวก่ายจากอิทธิพลทางการเมืองภายนอก โดยพนักงานอัยการต้องไม่ถูกรวบงำจากอำนาจใดที่จะมีอิทธิพลเหนือพนักงานอัยการได้และพนักงานอัยการต้องวางตนเป็นกลางไม่ฝักใฝ่การเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดห้ามพนักงานอัยการเป็นสมาชิก หรือผู้บริหารพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดโดยเด็ดขาด เพื่อเป็นการคุ้มครองกันมิให้พนักงานอัยการสูญเสียความเป็นกลางทางการเมือง

ประการที่สาม พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม (A prosecutor must be free to give decision) พนักงานอัยการแห่งฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีระหว่างผู้เสียหายกับผู้ต้องหา หรือแม้แต่ว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำ ความผิดด้วยความเป็นธรรม โดยต้องสั่งคดีและดำเนินคดีไปตามหลักกฎหมาย สร้างความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย ไม่ดำเนินคดีอย่างหนึ่งอย่างใดโดยปราศจากเหตุผลหรืออิทธิพลจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายอื่น ๆ แม้ว่าพนักงานอัยการจะอยู่ในฐานะนักกฎหมายของฝ่ายบริหารก็ตามที่ การพิจารณาสั่งคดีหรือการดำเนินคดีจึงต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลภายนอกหรือจากอำนาจอื่นใดที่อาจบิดเบือนไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในคดีและไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้

ประการที่สี่ พนักงานอัยการต้องมีความเป็นอิสระในการพูดหรือแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ (A prosecutor must be free to speak boldly in his prosecutorial capacity) พนักงานอัยการในฝรั่งเศสได้รับเอกสิทธิ์พิเศษในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น โดยพนักงานอัยการต้องไม่เอนเอียงหรือหวาดหวั่นต่อข้อหาฐานหมิ่นประมาทหรือละเมิดอำนาจศาลหรือความผิดทางวินัย หากได้ใช้สิทธินี้อย่างเหมาะสมและอยู่ในกรอบแห่งสิทธิ

หลักความเป็นอิสระของพนักงานอัยการทั้ง 4 ประการข้างต้นเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของพนักงานอัยการเพื่อให้ประชาชนวางใจ เชื่อมั่นในความเที่ยงธรรมของพนักงานอัยการ โดยการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เป็นกลไกพัฒนาหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ โดยถือว่าพนักงานอัยการเป็นผู้ใช้ทั้งอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องมีความเป็นอิสระในตัวเอง ปราศจากการแทรกแซงจากทั้งฝ่ายบริหาร ตุลาการ หรือแม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติเอง นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังได้มีการพัฒนาหลักการย่อยอีก 3 หลักการต่อมาคือ

1. พนักงานอัยการต้องใช้เหตุผลในการสั่งคดีเสมอ (A prosecutor must give reasons for his decision)

2. พนักงานอัยการจะต้องไม่เข้าพิจารณาสั่งหรือดำเนินคดีใดที่ตนเองมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง (A prosecutor cannot try in which he is personally interested)

3. พนักงานอัยการจะต้องเปิดให้สาธารณชนตรวจสอบการดำเนินการและการสั่งคดีได้เสมอ

อย่างไรก็ดี ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการนี้มีข้อแตกต่างจากความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เพราะความเป็นอิสระจากภายในขององค์กรอัยการนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจให้มีขึ้นมาได้เช่นความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการทั้งปวงเป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากอำนาจหรืออิทธิพลภายนอกองค์กรไม่ว่าจากทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ รวมถึงสื่อมวลชน ทั้งนี้เนื่องจากในระบบกฎหมายเกือบทุกระบบทั่วโลกให้อำนาจการดำเนินคดีอาญาแก่ประมุขสูงสุดขององค์กรอัยการคืออธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดเท่านั้น ด้วยเหตุนี้อธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจดำเนินคดี พนักงานอัยการอื่นๆ กระทำในนามของอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดเท่านั้น ด้วยเหตุนี้อธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดจึงมีอำนาจตลอดทั่วทุกเขตศาลในประเทศ สามารถเข้าดำเนินการหรือสั่งคดีได้ด้วยตนเองในทุกคดีและทุกเขตศาล การกระทำในนามอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดลงไปตามลำดับสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้นและความรู้ความสามารถความเหมาะสมของพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีแต่ละชั้น ดังนั้น พนักงานอัยการจึงไม่อาจยกความเป็นอิสระปฏิบัตินอกอำนาจของตน

หรือปฏิบัติผิดไปจากผู้มีอำนาจเหนือตนสั่งการได้ ซึ่งแตกต่างจากผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระจากผู้พิพากษาด้วยกันเสมอ อันเป็นลักษณะเฉพาะของความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ¹⁰⁷

สำหรับประเทศไทย เราพบว่าแนวคิดเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการมีอยู่ 5 ประการกล่าวคือ¹⁰⁸

ประการที่หนึ่ง พนักงานอัยการต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ นี้เป็นการพิจารณาบนหลักที่ว่าฝ่ายบริหารคือรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา และฝ่ายตุลาการมีอำนาจเข้าควบคุมหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการหรือไม่เพียงใด

1) ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ประเทศไทยได้จัดตั้งองค์กรอัยการไว้ในราชการตุลาการ และต่อมาได้แยกออกมาเป็นราชการฝ่ายบริหาร แต่การดำเนินการตามหน้าที่ของพนักงานอัยการมีวิธีปฏิบัติราชการทางคดีของตนเองเป็นอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร อธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดของไทย เดิมก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มีฐานะต่างจากอธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการพลเรือนทั่วไป เนื่องจากมีที่มาและพื้นฐานอำนาจหน้าที่อันเป็นเรื่องงานฝ่ายตุลาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพนักงานอัยการในประเทศไทยได้ให้ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารของพนักงานอัยการไทย โดยแยกออกได้ 2 ประการ กล่าวคือ

ก. ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายให้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองและคดีตามรัฐธรรมนูญไว้กับพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีได้ตามที่เห็นสมควรและตามความเหมาะสม การที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารประเทศ ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงมีสิทธิทราบเกี่ยวกับนโยบายการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตามสมควรหรือขอทราบผลการดำเนินคดีอย่างกว้างๆ เท่าที่ไม่เป็นการเสียหายแก่การดำเนินคดี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำไปแถลงต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาอันเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาไม่ได้มีอำนาจที่จะสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่างๆ ได้ เช่นจะสั่งให้อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ให้ถอนฟ้อง หรือให้รับว่าต่างหรือแก้ต่างคดีเพราะอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดโดยเฉพาะ จึงมีคำกล่าวที่ว่า “อัยการเป็นทนายแผ่นดินหาใช่ทนาย

¹⁰⁷ วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่, “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง), 2551 : น.90-92.

¹⁰⁸ กุลพล พลวัน, “โครงสร้างของกรมอัยการ,” วารสารอัยการ 2,14 (กุมภาพันธ์ 2522) : น.35.

ของรัฐบาลหรือของรัฐมนตรี” สิ่ง que แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากฎหมายได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่สำนักงานอัยการสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่คือ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 23 (5) ที่บัญญัติให้ “สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ เว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่ หรืออาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวมีผลให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจคำสั่ง วางระเบียบ หรือร้องขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ แต่คณะรัฐมนตรีจะทำคำสั่งหรือร้องขอในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินคดีใด ๆ ไม่ได้ หรือจะเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ จนขัดต่อการทำหน้าที่โดยสุจริต และความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไม่ได้

สำหรับความสัมพันธ์ของพนักงานอัยการไทยกับฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคนั้น แม้อันอดีตจะมีระเบียบราชการแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาคซึ่งรวมถึงพนักงานอัยการด้วย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการเพราะพนักงานอัยการทุกคนล้วนขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงใช้อำนาจบังคับบัญชาในทางการบริหารงานบุคคลต่อพนักงานอัยการในจังหวัดนั้น เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการอัยการไม่ได้ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจด้านการบริหารราชการทั่วไปเท่านั้น ทั้งนี้ตามที่มาตรา 16 ของพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 กำหนดว่า “ในการปฏิบัติราชการ นอกจากการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการอยู่ในส่วนภูมิภาคพึงบังคับบัญชาอัยการพิเศษประจำเขต (ปัจจุบัน คือ พนักงานอธิบดีเขต) และผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีแต่ทั้งนี้ไม่ลบล้างอำนาจของอัยการสูงสุด” เช่นผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีคำสั่งให้พนักงานอัยการจังหวัดในจังหวัดตนปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดได้ แต่หากการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งดังกล่าวไม่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการสูงสุดอาจมีคำสั่งให้พนักงานอัยการถอนตัวจากการเป็นกรรมการหรือการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ได้ จึงเห็นได้ว่าความสัมพันธ์เชิงบังคับบัญชาระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่ถือว่าเป็นผู้แทนฝ่ายบริหารในการบังคับบัญชาข้าราชการในภูมิภาคกับพนักงานอัยการนั้นมีน้อยมากมาตั้งแต่อดีต จนกระทั่งในปัจจุบันกฎหมายไม่ได้กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะสามารถบังคับบัญชาพนักงานอัยการในจังหวัดตนได้อีกต่อไปแล้ว พนักงานอัยการจะอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของอัยการสูงสุดเท่านั้น พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็น

หน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่ง ในด้านการอำนวยความสะดวก การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และประชาชน อันเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของสำนักงานอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (11) ประกอบมาตรา 23 (7) ส่วนการนำเสนอสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการไม่สั่งฟ้อง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณานั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องความสัมพันธ์เชิงบังคับบัญชา แต่เป็นการทบทวนเพื่อถ่วงดุลคำสั่งของพนักงานอัยการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น

ข. หลักประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่มีผลสำคัญยิ่งต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนนั้นพนักงานอัยการต้องไม่ถูกบีบบังคับหรืออยู่ในภาวะการกดดันหรือถูกแทรกแซงโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด ความมั่นคงในการแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณา ความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย แก่พนักงานอัยการจึงต้องมีหลักประกันเป็นพิเศษกว่าข้าราชการสามัญอื่น ในลักษณะทำนองเดียวกับข้าราชการตุลาการที่มีลักษณะงานเกี่ยวเนื่องกัน

ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงานนี้ โดยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการไทย เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย ฯลฯ ต้องกำหนดไว้อย่างแน่นอนโดยกฎหมายเพื่อประกันได้ว่าจะไม่มีการเลือกปฏิบัติให้เป็นอย่างอื่นภายใต้อิทธิพลหรือแรงกดดันจากผู้ใด มีระบบการคุ้มกันพิเศษเพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการต่าง ๆ ดำเนินการไปด้วยความเป็นธรรม ถูกต้องและเหมาะสม ดังนั้นจึงไม่อาจให้ฝ่ายบริหารไม่ว่านายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมาใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลอัยการได้ ซึ่งหลายประเทศเพื่อเป็นการคุ้มกันแรงกดดันและอิทธิพลจากภายนอก ในส่วนภายในองค์กรอัยการเองหลายประเทศก็มีได้มอบอำนาจนี้ให้แก่ผู้นำสูงสุดองค์กรคืออธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุด แต่ได้จัดให้มีการบริหารงานบุคคลแบบคณะกรรมการชั้น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารงานบุคคลดังกล่าว เช่น กรีซ อิตาลี ญี่ปุ่น ประเทศไทยก็ได้นำหลักการคุ้มกันดังกล่าวมาใช้ตั้งแต่ประกาศพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 จนถึงปัจจุบัน โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการ (กอ.) ที่มาจากการเลือกตั้งของข้าราชการอัยการและจากการแต่งตั้งจากวุฒิสภาและกรรมการโดยตำแหน่ง มาเป็นผู้พิจารณาดำเนินการในการบริหารงานบุคคลของอัยการโดยการแต่งตั้งโยกย้าย การลงโทษทางวินัยแก่พนักงานอัยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการทั้งสิ้น นอกจากนี้การแต่งตั้งหรือสั่งให้พนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดไป

ดำรงตำแหน่งอื่นจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอัยการและพนักงานอัยการผู้นั้นยินยอมแล้วเท่านั้น

2) ความเป็นอิสระจากศาล ความเป็นอิสระจากศาลของพนักงานอัยการนี้ พิจารณาจากหลักการที่ว่าศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีหรือสั่งให้พนักงานอัยการปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับคดี และศาลมีอำนาจคัดค้านการประกันใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการได้หรือไม่เพียงใด ซึ่งพบว่าในแต่ละประเทศได้วางความสัมพันธ์ของศาลกับพนักงานอัยการในเรื่องนี้แตกต่างกันโดยกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายสังคมนิยม และจัดวางอัยการให้เป็นองค์กรตรวจสอบอิสระถือว่าอัยการเป็นอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายตุลาการ ดังนั้นศาลจึงออกคำสั่งให้พนักงานอัยการปฏิบัติหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับคดีไม่ได้ ในขณะที่กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในการดำเนินคดีแบบไต่สวนและจัดวางอัยการไว้ในโครงสร้างเดียวกับฝ่ายตุลาการย่อมถือว่าอัยการเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการ กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญศาลยุติธรรมจึงให้อำนาจฝ่ายตุลาการที่จะสั่งการทางคดีแก่พนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีได้ อย่างไรก็ตามยังคงให้ความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดี ในส่วนของระบบโครงสร้างที่วางอัยการไว้กับฝ่ายบริหารภายใต้แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอัยการจึงเป็นอิสระไม่อาจขึ้นกับฝ่ายตุลาการได้ ศาลจึงมีอาจมีคำสั่งใด ๆ ให้พนักงานอัยการถือปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีและไม่อาจคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ของพนักงานอัยการได้ สำหรับประเทศไทยหลังจากที่มีการแยกอำนาจหน้าที่ฝ่ายอัยการออกจากกระทรวงยุติธรรมโดยให้อยู่ในโครงสร้างของฝ่ายบริหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 อัยการไทยจึงเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาดทั้งอำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคล ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีและไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินการอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีเพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของอัยการสูงสุดโดยเฉพาะ นอกจากนี้ศาลไม่มีอำนาจห้ามไม่ให้พนักงานอัยการดำเนินการปรือปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการ เช่น ไม่มีอำนาจสั่งไม่ให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานอัยการให้ประกันหรือไม่ให้ประกันผู้ต้องหา

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจากศาล ทำให้พนักงานไม่ผูกมัดโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งการไม่ผูกมัดโดยคำพิพากษาของศาลนี้ ก็สืบเนื่องมาจากการแยกหน้าที่ในการดำเนินคดีนั่นเอง¹⁰⁹ พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องค้นหาความจริงของคดีและให้ความช่วยเหลือแก่ศาล เพื่อ

¹⁰⁹ คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, (ม.ป.ท., 2539 ; อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายนับ ฌ นคร พ.ศ. 2539), น.36

ทำให้ความจริงปรากฏและเพื่อให้เกิดความยุติธรรม นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีหน้าที่ในการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีของศาล โดยต้องรับบทบาทเป็นผู้คัดค้านโต้แย้งคำพิพากษาหรือการวินิจฉัยคดีของศาลในกรณีที่เห็นว่าคำพิพากษาดังกล่าวยังไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจกระทำโดยการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ อันเป็นวิธีการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของศาลล่างวิธีหนึ่ง การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของศาลมีส่วนทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลศักดิ์สิทธิ์และยังทำให้บทบาทของพนักงานอัยการมีความเด่นชัดในการทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมอีกด้วย

ประการที่สอง ศูนย์รวมอำนาจหน้าที่อยู่ที่สำนักงานอัยการสูงสุด หลักการที่สำคัญประการหนึ่งที่ใช้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของอัยการในทุกประเทศคือกฎหมายได้ให้อำนาจอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีของรัฐแต่เพียงผู้เดียว อำนาจในการดำเนินคดีของรัฐอื่น ๆ จึงได้กระทำในนามภายใต้อำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลที่วราชาอาณาจักรและมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราวหรือให้ไปดำเนินคดีเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการถือปฏิบัติในการทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นได้ หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของอัยการจากฝ่ายอื่นได้อย่างชัดเจน หากแต่ในส่วนภายในขององค์กรแล้ว อัยการจะอ้างความเป็นอิสระต่ออัยการสูงสุดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในนามและในอำนาจของอัยการสูงสุดนั้นเองมิได้ซึ่งเป็นหลักการแตกต่างจากความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

ประการที่สาม การปกครองในรูปแบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมเป็นในนามและในอำนาจของอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นผู้ได้รับอำนาจการดำเนินคดีของรัฐแต่เพียงผู้เดียว อำนาจในการดำเนินคดีในนามและในอำนาจของอัยการสูงสุดที่มอบแก่พนักงานอัยการแต่ละคนนั้นย่อมเป็นไปตามระดับการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจติดตามกำกับดูแลการดำเนินการของผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่เสมออันเป็นลักษณะสำคัญของระบบงานอัยการในทุกประเทศซึ่งเป็นเรื่องที่แตกต่างกันจากความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเช่นกันหากพิจารณาในประเด็นการรวมศูนย์อำนาจและการบังคับบัญชาโดยลำดับชั้นดังกล่าวมิได้หมายความว่าภายในโครงสร้างระบบงานบุคคลของอัยการจะไม่ใช่หลักประกันเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานแต่อย่างใด เพราะพนักงานอัยการแต่ละคนยังคงมีความเป็นอิสระในการพิจารณาทำความเห็นและสั่งการในทางคดีโดยปราศจากการ

แทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา หากแต่การดำเนินการดังกล่าวอาจถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข ปรับ แก้ความเห็นและคำสั่งในทางคดีที่ออกไปโดยผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าได้

ประการที่สี่ ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาล้วนปฏิบัติหน้าที่แทนกันได้ด้วยถือว่าอัยการเป็นอำนาจอันหนึ่งอันเดียวกันตามกฎหมาย ดังนั้นหากคดีใดที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนไม่อาจเข้าดำเนินคดีในชั้นศาลเองได้ พนักงานอัยการคนอื่นก็สามารถเข้าดำเนินคดีแทนทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจหรือมอบหมายมาโดยเฉพาะเจาะจงและในกรณีเช่นนี้ศาลจะถือว่าเป็นเหตุว่าอัยการโจทก์ (เจ้าของสำนวน) ไม่มาศาลและยกฟ้องโจทก์เสียมิได้

ประการที่ห้า องค์กรอัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวแบ่งแยกมิได้ การดำเนินการหรือการกระทำใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและมีผลต่อองค์กรภายนอกถือว่าเป็นนามของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยไม่ถือว่าเป็นการกระทำในนามส่วนตัวของพนักงานอัยการผู้นั้น

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไทยพิจารณาได้จาก 2 ประการคือ

1. ความเป็นอิสระในเนื้อหาหรือภาระหน้าที่ กล่าวคือในการทำหน้าที่การดำเนินคดีตามกฎหมายขององค์กรอัยการย่อมเป็นอิสระไม่อยู่ในการบังคับหรือคำสั่งของบุคคลหรือองค์กรใด ๆ จากภายนอก

2. ความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของพนักงานอัยการ กล่าวคือในการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการแต่ละคนนั้น พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความหวาดกลัวที่จะได้รับผลร้ายจากการถูกกลั่นแกล้งในภายหลัง ความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของพนักงานอัยการนี้ย่อมเป็นข้อเสริมความสมบูรณ์ของความเป็นอิสระในเนื้อหาขององค์กรอัยการ

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติต้องกรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ได้มีการกำหนดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ใน มาตรา 21 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” และในมาตรา 22 บัญญัติให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้มีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการอยู่แล้ว ดังนั้น ในการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองต้องอยู่ในหลักการของการดำเนินคดีอย่างมีภาวะวิสัยหรือมีความเป็นกลาง กล่าวคือ ในการดำเนินคดีปกครองพนักงานอัยการจะต้องศึกษาและวิเคราะห์การใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการเป็นตัวแทนของรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศกับการ

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของเอกชนให้ไปด้วยกันได้ โดยพนักงานอัยการต้องใส่ใจต่อเหตุแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับคดีทั้งหมด ไม่ว่าในส่วนที่เป็นผลดีหรือผลร้ายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม พนักงานอัยการต้องมีความมุ่งมั่นในการค้นหาพยานหลักฐาน ไม่นิ่งเฉยหรือเพิกเฉยต่อการดำเนินคดี ถ้าพยานหลักฐานชี้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองในอันที่จะให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม พนักงานอัยการต้องมีความกล้าหาญที่จะยุติการดำเนินคดี มิใช่ดำเนินคดีต่อไปและปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของศาลในอันที่จะพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป และไม่ควรถือว่าเมื่อปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับแล้วก็ถือว่าพ้นภาระหน้าที่ของพนักงานอัยการแล้ว

ความเป็นกลางของพนักงานอัยการเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งสมาคมอัยการโลกก็เห็นความสำคัญดังกล่าว จึงได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพสำหรับอัยการไว้ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกล้าหาญปราศจากความกลัว ความลำเอียงหรืออคติใด ๆ ต้องไม่หวั่นไหวไปตามผลประโยชน์ของบุคคลหรือของส่วนใด ๆ ต้องไม่สะทกสะท้านต่อแรงกดดันจากสาธารณชนหรือสื่อมวลชน และพึงคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณชนโดยจะต้องประกอบด้วยความเป็นภาวะวิสัย คำนึงถึงพฤติการณ์ทั้งหมดที่เป็นประเด็นแห่งคดี ทั้งนี้ไม่ว่าพฤติการณ์นั้นจะเป็นคุณหรือโทษก็ตาม ดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม ค้นหาความจริงและช่วยเหลือศาลให้ได้ความจริงกับอำนาจความยุติธรรมแก่สังคม

พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่าการดำเนินคดีนั้นได้กระทำอย่างมีเหตุมีผลและตามความจำเป็นเพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ นอกจากนี้พนักงานอัยการยังต้องมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนในเชิงรุกด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่นนี้ แม้ไม่มีผู้ใดมาขอให้พนักงานอัยการกระทำ พนักงานอัยการก็ต้องปฏิบัติหน้าที่เอง ริเริ่มดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นการทำหน้าที่เชิงรุก (Take active Role) อันเป็นบทบาทที่พึงประสงค์ของพนักงานอัยการในระบบสากลและเป็นการสอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยที่กำลังเดินตามแบบนานอารยประเทศ ซึ่งในที่สุดก็จะเป็นการเสริมสร้างความศรัทธาเชื่อถือของประชาชนต่อองค์กรอัยการ

3.3 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองในประเทศไทย

ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นระดับกระทรวง ทบวง กรม ระดับจังหวัด หรือระดับการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ล้วนมีความสัมพันธ์ด้าน “นิติกรรม” กับเอกชนอยู่ตลอดเวลา ยิ่งประเทศมีความเจริญด้านเศรษฐกิจมากขึ้นเท่าใด นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเอกชนยิ่งสลับซับซ้อนและมีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น และในการดำเนินการระหว่างรัฐกับเอกชนดังกล่าวนี้ ในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทกันขึ้น ซึ่งบางครั้งรัฐจำเป็นต้องยื่นฟ้องเอกชนต่อศาลเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ที่ได้ทำไว้หรือเรียกค่าเสียหายจากเอกชน อันเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐ แต่ในทางกลับกันบางครั้งเอกชนก็ยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามสัญญาหรือกฎหมายเช่นกัน หรือในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองให้เอกชนต้องปฏิบัติตาม ซึ่งถ้าเอกชนเห็นว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เอกชนก็จำเป็นต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยเมื่อกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นมักเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นทนายแผ่นดินที่จะต้องทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐ

3.3.1 อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีปกครอง

“คดีปกครอง” โดยทั่วไปย่อมหมายถึงคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้แก่ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย
ตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาล
ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 11 บัญญัติให้
มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ นอกจากศาลทหาร และในมาตรา 14
บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(2) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและ
ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของ
รัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือใน
กระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็น
อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้
กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้
กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือ
ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับ
แก้ต่างให้ก็ได้

(5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่
หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มี
พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาล
หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่าง
ให้ก็ได้

(6) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้ โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมี
อำนาจเป็นโจทก์ได้

(7) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึด
ทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(8) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการนี้มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(9) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(11) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีปกครองได้ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง คือ กรณีที่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค จะต้องฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง และหน่วยงานดังกล่าวร้องขอให้พนักงานอัยการช่วยดำเนินคดีแทนให้ ในกรณีนี้พนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีให้เสมอไม่มีดุลพินิจที่จะไม่รับดำเนินคดีให้ ตามมาตรา 14 (3) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

กรณีที่สอง คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่หน่วยงานของรัฐประเภทอื่นนอกจากที่มาตรา 14 (3) กำหนด หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น จะต้องฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง และหน่วยงานดังกล่าวร้องขอให้พนักงานอัยการช่วยดำเนินคดีแทนให้ ในกรณีนี้พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะดำเนินคดีให้หรือไม่ก็ได้ แล้วแต่พนักงานอัยการจะเห็นสมควร แต่มีเงื่อนไขว่าต้องมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ตามมาตรา 14 (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

โดยขอให้สังเกตว่า กฎหมายมิได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีปกครองให้แก่ราษฎรแต่อย่างใด ทั้งนี้ก็อาจเนื่องมาจากเมื่อราษฎรจะต้องฟ้องคดีปกครองหรือถูกฟ้อง คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งย่อมเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทน การที่ให้พนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีแทนราษฎรในคดีปกครองได้ ก็จะเป็นการทำให้พนักงานอัยการต้องต่อสู้คดีความกันเองซึ่งโดยหลักการแล้วพนักงานอัยการจะไม่กระทำ¹¹⁰ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการพิจารณาดังกล่าวยังไม่น่าจะถูกต้องทั้งหมดเสียทีเดียวซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

¹¹⁰ เห็นได้จากมาตรา 14 (5) ที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีแพ่ง คดีปกครองให้แก่หน่วยงานของรัฐประเภทอื่นนอกจากที่มาตรา 14 (3) กำหนด หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณี แต่ในกรณีดังกล่าวพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือ

ส่วนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เรื่อง “แนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ” โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้กรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เกิดข้อพิพาทระหว่างกันมิให้ฟ้องคดีต่อศาล แต่ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกเรื่องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบ

- | | |
|---|----------------------------|
| (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม | ประธานกรรมการ |
| (2) ปลัดกระทรวงการคลัง | กรรมการ |
| (3) ปลัดกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| (4) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี | กรรมการ |
| (5) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา | กรรมการ |
| (6) อัยการสูงสุด | กรรมการและเลขานุการ |
| (7) อธิบดีอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่ง และอนุญาโตตุลาการ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| (8) รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่ง และอนุญาโตตุลาการ
อำนาจหน้าที่ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
1. พิจารณาชี้ขาดการดำเนินคดีปกครองและคดีแพ่งทั้งปวง เช่น คดีภาษีอากร คดีล้มละลาย และคดีอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น
 2. พิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทเรียกเรื่องระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่มีข้อพิพาทระหว่างกัน
 3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามความจำเป็นที่คณะกรรมการมอบหมาย

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับเรื่องพิพาทจากคู่กรณีแล้ว พนักงานอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการจะพิจารณาและทำความเข้าใจว่าควรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อย่างไร แล้วเสนอตามลำดับชั้น จนถึงอัยการสูงสุด

แก้ต่างให้ได้ ก็ต่อเมื่อคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องไม่ใช่รัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองซึ่งโดยปกติพนักงานอัยการจะเป็นผู้ดำเนินคดีให้อยู่แล้ว ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้พนักงานอัยการต้องต่อสู้ความกันเอง

จากนั้นอัยการสูงสุดจะมีคำสั่งในลักษณะเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด การยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ว่าควรวินิจฉัยชี้ขาดอย่างไร

โดยในทางปฏิบัติก่อนที่จะเสนอสำนวนให้ กยพ. พิจารณา จะมีการแจ้งคำวินิจฉัยของ อัยการสูงสุดให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทราบ เพื่อทำการเจรจาตกลงกัน โดยให้แจ้งผลการเจรจาตกลง หรือข้อโต้แย้งคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เนื่องจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ถ้าตกลงกันได้คดีก็จะยุติลงโดยไม่ต้องเสนอเรื่องให้ กยพ. ตัดสินชี้ขาด แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้และมีข้อโต้แย้งประการใด ก็จะนำข้อโต้แย้งนั้นเสนอ กยพ. เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

การประชุมพิจารณาคดีชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่ง กยพ. อาจมีมติตัดสินชี้ขาดตามความเห็นที่อัยการสูงสุดเสนอ หรือตัดสินเป็นอย่างอื่น นอกจากนี้อาจจะมีมติไม่รับวินิจฉัยคดีนั้น เพราะคดีไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กยพ. หรือมีมติให้รอการวินิจฉัยคดีนั้นไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลคดีของการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้อง หรือมีมติให้ส่งคดีไปฟ้องต่อศาลหรือไปดำเนินการทางปกครองแล้วแต่กรณี

เมื่อ กยพ. ตัดสินชี้ขาดแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดจะเสนอคำตัดสินชี้ขาดไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ แล้วส่งคำตัดสินชี้ขาดและมติคณะรัฐมนตรีแจ้งไปคู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจใดเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดของ กยพ.ให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

3.3.2 สถานะของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง

เนื่องจากพนักงานอัยการจะต้องทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐ โดยการเข้าไปดำเนินคดีให้แก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นกับเอกชนตามกฎหมายปกครอง ดังนั้น หลักการในการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครอง ก็คือทำอย่างไรถึงจะรักษาผลประโยชน์ของรัฐให้ได้มากที่สุดและดีที่สุดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในการจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นมา

แนวคิดในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการจะมีความแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญาและคดีประเภทอื่นเป็นอย่างมาก เพราะในการดำเนินคดีปกครองนั้น รัฐซึ่งเป็นคู่กรณีกับเอกชนจะมีส่วนได้เสีย กล่าวคือ จะได้รับผลประโยชน์หรือเสียประโยชน์โดยตรง ส่วนหลักการในการดำเนินคดีอาญานั้น เป็นเรื่องที่รัฐได้รับความเสียหายโดยทางอ้อมจากการกระทำของผู้กระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐเท่านั้น ดังนั้นสถานะในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการจึงอยู่ในวงจำกัด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นระบบการดำเนินคดีปกครองเองที่กำหนดให้ใช้ระบบการดำเนินคดีแบบไต่สวน ฉะนั้นในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการเพื่อที่จะให้ได้ผลตามความมุ่งหมายในการจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นมาตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (3) จึงได้กำหนดให้พนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีให้กับรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคไม่ว่าทางคดีแพ่งหรือคดีปกครอง ในกรณี ที่หน่วยงานดังกล่าวยื่นเรื่องขอมาตั้งนั้นพนักงานอัยการจะใช้หลักในการดำเนินคดีอาญาในเรื่อง การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีโดยอิสระมาใช้ในการดำเนินคดีปกครองในกรณีนี้ น่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่ไม่เกี่ยวข้อง กับรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าว การใช้ดุลพินิจโดยอิสระของพนักงานอัยการก็อาจมีได้

3.3.3 บทบาทของพนักงานอัยการในฐานะที่ปรึกษากฎหมายให้แก่รัฐบาลและ หน่วยงานของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 23 (2) และ (3) ได้บัญญัติกำหนดหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ชัดเจนว่า นอกจากมีหน้าที่ดำเนินคดี อาญาและดำเนินคดีแพ่งให้แก่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มี พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดยังมีหน้าที่ในการให้ คำปรึกษา ตรวจสอบร่างสัญญา หรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ นิติบุคคลซึ่ง มิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นอีกด้วย ซึ่งหน้าที่ ดังกล่าวอาจจะแบ่งออกเป็นได้เป็น 2 ลักษณะ คือ¹¹¹

1) งานให้คำปรึกษาหรือการหารือ

การหารือของกระทรวง ทบวง กรมหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางนั้น ย่อมหารือมายัง สำนักงานอัยการสูงสุด โดยผ่านสายงานตามลำดับชั้น หมายความว่า หากเป็นเรื่องของกระทรวง ทบวง กรม ก็ย่อมหารือโดยตรงได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องของแผนกหรือกองก็ต้องผ่านกรมเจ้าสังกัดก่อน คือ หารือในนามของกรม ส่วนหน่วยราชการหรือหน่วยงานในส่วนภูมิภาคนั้น โดยปกติก็จะหารือ กับอัยการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้แทนสำนักงานอัยการจังหวัดทั่วราชอาณาจักร

นอกจากหน่วยราชการอื่น ๆ ที่จะหารือแล้ว ก็อาจมีข้อหารือของอัยการจังหวัดหรืออัยการ พิเศษประจำเขตที่มีปัญหาในข้อกฎหมายก็อาจหารือมายังสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งแสดงว่าใน การปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับกฎหมายนั้น อาจจะมีปัญหาในทางกฎหมายอยู่เสมอ แม้แต่ อัยการซึ่งเป็นทนายแผ่นดินเอง ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปโดยรอบคอบและ ถูกต้องมิให้เกิดผลเสียหาย ซึ่งจะกระทบถึงประโยชน์ของแผ่นดิน แต่สำหรับการหารือของอัยการ จังหวัดนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้วางระเบียบให้หารือแต่อัยการพิเศษประจำเขต เว้นแต่เรื่องที่ เห็นสำคัญควรจะหารือสำนักงานอัยการสูงสุดโดยตรงก็ให้แสดงเหตุผลที่ต้องหารือโดยตรงเช่นนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามลำดับการบังคับบัญชา แต่ต้องสำเนาหนังสือหารือให้อัยการพิเศษประจำ จังหวัดด้วย

¹¹¹ โอภาส ปฐมินทร์, ศิลปะการให้คำปรึกษาแก่จังหวัด (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ฉลองรัตน ,2536 ; หนังสือที่ระลึก 100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการ), น.137.

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินหรือทนายของรัฐบาล ฉะนั้นข้อหาหรือที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะพิจารณาให้ความเห็นจึงเป็นเรื่องโดยเฉพาะของแผ่นดินหรือรัฐบาล หรือเพราะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่เท่านั้น

นอกจากพิจารณาถึงผู้หาหรือในลักษณะดังกล่าวแล้ว จะต้องพิจารณาว่าข้อหาหรือเหล่านี้ สำนักงานอัยการสูงสุด จะพิจารณาให้ความเห็น แค่นั้น เพียงใด หรือไม่ด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากว้าง ๆ ดังนี้

ข้อหาหรือใด ถ้า

(1) เป็นเรื่องปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ จะให้เกิดการเรียกร้องหรือความรับผิดชอบหน่วยราชการ ปัญหานั้นสำนักงานอัยการสูงสุดควรให้ความคิดเห็น

(2) เป็นเรื่องที่ต้องเห็นว่าควรให้ความเห็นเพื่อตัดเงื่อนไข ในกรณีถ้ากระทรวง ทบวง กรม ได้กระทำไปอาจเกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของทางราชการ สำนักงานอัยการสูงสุดควรให้ความเห็น

(3) ข้อหาหรือใด ๆ ที่เกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวน หรือเกี่ยวกับระบบที่พนักงานอัยการจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเป็นเรื่องปัญหาทางปฏิบัติที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายใด ๆ เหล่านี้ สำนักงานอัยการสูงสุดจะไม่พิจารณาให้ความเห็น

อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ที่กล่าวข้างต้นเป็นแค่เพียงเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ความสมควรจะมีเพียงใดให้อยู่ในดุลพินิจเป็นเรื่อง ๆ ไปด้วย¹¹²

นอกจากการหาหรือปัญหากฎหมายดังกล่าวมายังสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นการเฉพาะรายแล้ว บางกรณีอัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐเสมอ โดยเฉพาะงานราชการของส่วนราชการนั้น ๆ เป็นเรื่องทางกฎหมาย หรือคณะกรรมการนั้น ๆ ต้องมีเรื่องของกฎหมายเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งการเป็นกรรมการหรือผู้แทนดังกล่าวอาจเป็นกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะหรือเป็นกรณีที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามกฎหมาย หรือ คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วแต่กรณี

2) งานตรวจร่างสัญญา

สำหรับงานตรวจร่างสัญญา เนื่องจากในการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม หรืองานของเทศบาล สุขาภิบาล รวมตลอดถึงองค์กรต่าง ๆ ของรัฐนั้น นอกจากมีปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายซึ่งจะขอคำปรึกษาจากสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว บางคราวก็ต้องทำสัญญากับเอกชนเกี่ยวกับราชการหรืองานในหน้าที่ เช่น การจัดซื้อวัสดุ การก่อสร้างต่าง ๆ ฯลฯ ในการดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้ จำต้องมีการทำสัญญาซื้อขาย จ้างเหมาก่อสร้าง เป็นต้น บางสัญญามีมูลค่านับเป็นพันล้านบาท ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียของแผ่นดินทั้งสิ้น

¹¹² บุญญฤทธิ์ เจริญผล, บทบาททนายแผ่นดินในการรักษาความสงบเรียบร้อยและผลประโยชน์ของชาติ (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2508-2509), น.52-53.

ในการทำสัญญาดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ วันที่ 19 พฤษภาคม 2492 ว่า “เมื่อกระทรวง ทบวง กรม มีความประสงค์จะทำสัญญากับบริษัท ห้างร้านเอกชน เพื่อกิจการใด ๆ ให้เสนอร่างว่าด้วยเรื่องนั้นผ่านการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้รู้กฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม นั้นก่อน เมื่อเห็นว่าเรียบร้อยรัดกุมดีแล้ว ก็ให้เจ้ากระทรวงดำเนินการต่อไปได้ แต่หากเห็นว่า ร่างสัญญาใดจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบและไม่รัดกุมพอ จะส่งร่างสัญญานั้นไปให้กรมอัยการ ตรวจสอบพิจารณาเสียก่อนด้วย ก็ให้พิจารณาส่งเป็นราย ๆ ได้”¹¹³

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2505 ว่า “ในการที่ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจจะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลใด หากเจ้าของเรื่องเห็นว่าสัญญาใดจะมีปัญหา ในทางเสียเปรียบและไม่รัดกุมพอ ก็ให้ส่งร่างสัญญานั้น ๆ ไปให้กรมอัยการตรวจสอบพิจารณาเสียก่อน โดยให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่องส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมชี้แจงด้วย”

ร่างสัญญานั้น โดยปกติให้ทำเป็นภาษาไทย แต่ในกรณีจำเป็นจะทำเป็นภาษาอังกฤษก็ได้ แต่สัญญาที่ทำเป็นภาษาอังกฤษนั้น ให้เจ้าหน้าที่จัดการแปลเป็นภาษาไทยติดเรื่องไว้ด้วย”¹¹⁴

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ.2494 กำหนดร่างสัญญาของกระทรวง ทบวง กรมเท่านั้นที่จะส่งมาให้กรมอัยการ (สำนักงานอัยการสูงสุด) พิจารณาตรวจ แต่ตามมติ คณะรัฐมนตรี พ.ศ.2505 นอกจากส่วนราชการแล้ว ร่างสัญญาของรัฐวิสาหกิจทุกหน่วย ก็จะต้อง ส่งร่างสัญญาไปให้กรมอัยการ (สำนักงานอัยการสูงสุด) ตรวจสอบก่อน ถ้าหากเห็นว่าจะมีปัญหา ในทางเสียเปรียบและไม่รัดกุมพอ แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีปัญหาในทางเสียเปรียบและรัดกุมพอแล้ว สามารถดำเนินการไปได้โดยไม่ต้องส่งไปให้กรมอัยการ (สำนักงานอัยการสูงสุด) ตรวจสอบก็ได้ ซึ่ง หากเกิดผลเสียหายก็ต้องรับผิดชอบเอง

ในบางกรณี แม้จะมีได้ส่งมาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจโดยตรง แต่มีการขอให้ สำนักงานอัยการสูงสุดแต่งตั้งพนักงานอัยการไปร่วมเป็นกรรมการในการร่างสัญญาด้วยก็มี

ต่อมาในปี 2535 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2535 มีมติปรับปรุงแก้ไขมติ คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการส่งร่างสัญญา ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจสอบพิจารณา โดยวาง หลักเกณฑ์เสียใหม่ และยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนี้¹¹⁵

(1) การทำสัญญาโดยปกติทำเป็นภาษาไทย ยกเว้นในกรณีจำเป็นต้องทำเป็น ภาษาต่างประเทศให้ทำเป็นภาษาอังกฤษ

การทำสัญญาของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศจะเป็นภาษาอังกฤษหรือ ภาษาของประเทศที่หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ก็ได้

(2) ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจสอบพิจารณาก่อนลง นามสัญญา

¹¹³ “หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นว.72/2492,” 23 พฤษภาคม 2492.

¹¹⁴ “หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.32/2505,” 20 เมษายน 2505.

¹¹⁵ “หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.0205/ว 138,” 9 กันยายน 2535.

(3) ให้รัฐวิสาหกิจทุกประเภท ส่งร่างสัญญาต่อไปนี้ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ก่อนลงนามสัญญา

(ก) การทำสัญญาผูกพันกับบุคคล นิติบุคคล หรือสถาบันอื่นใด ในต่างประเทศซึ่ง มีใช้การดำเนินงานตามปกติธุระ หรือ

(ข) การทำสัญญาที่เห็นว่าอาจจะมีปัญหาทางกฎหมายหรือเสียเปรียบหรือไม่รัดกุม

(ค) การทำสัญญาผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐตั้งให้เพื่อการหนึ่งการใด โดยเฉพาะ ซึ่งมีใช้เพื่อเป็นรายจ่ายในการดำเนินการตามปกติธุระ

ในการตรวจร่างสัญญานี้ จำต้องพิจารณาตามบทกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาให้ ถูกต้อง พิจารณาความสมบูรณ์ของสัญญา ตลอดจนเงื่อนไขหรือข้อความที่ใช้ในสัญญาให้รัดกุม เหมาะสม ไม่ให้รัฐบาลเสียเปรียบ ซึ่งอาจจะเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของแผ่นดินได้

สำหรับการทำสัญญาในกรณีอื่น ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐวิสาหกิจที่จะพิจารณาส่งร่าง สัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาหรือไม่ก็ได้

การทำสัญญาตามข้อ (2) และ ข้อ (3) ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งร่างสัญญาให้ สำนักงานอัยการสูงสุด ตรวจพิจารณาในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) การทำสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้ว หรือการทำสัญญาที่จำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากแบบดังกล่าวเพียงเล็กน้อย ในประเด็นที่มีใช้สาระสำคัญ และไม่ทำให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเสียเปรียบ

(ข) การทำสัญญาของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งผ่านการ ตรวจพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญท้องถิ่นหรือผู้รู้กฎหมายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นแล้ว

หลักเกณฑ์นี้ไม่ใช่บังคับสำหรับการทำสัญญาตามแบบ และวิธีการที่กำหนดตามกฎหมาย หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้บังคับเป็นการเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ ให้ปลัด สำนักราชมนตรี เป็นผู้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้

มีข้อควรสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2535 แม้จะยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับ ก่อน ๆ แต่โดยเนื้อหาแล้ว เป็นเพียงการกำหนดดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปอย่างรัดกุม และชัดเจนกว่าเดิม อีกทั้งมีการกำหนดเรื่องภาษาของสัญญาโดยเปิดช่องให้ทำเป็นภาษาอังกฤษ ได้เพื่อความเหมาะสม ในกรณีสัญญาที่ทำกับเอกชนต่างชาติ ส่วนเรื่องทางปฏิบัติในการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสัญญาได้ปล่อยให้เป็นเรื่องทางปฏิบัติที่อัยการกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่จะร่วมมือประสานงานกันในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของรัฐให้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

3.3.4 สถานะในการเป็นผู้รับมอบอำนาจฟ้องคดีหรือดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การ โอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในศาลปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การ

ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

ในประเทศไทยเมื่อหน่วยงานทางปกครอง¹¹⁶ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อพิพาทกับเอกชน หากข้อพิพาทนั้นเป็นเรื่องของการกระทำทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของคดีปกครองที่ต้องขึ้นสู่ศาลปกครอง ก็เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะเป็นผู้ดำเนินคดีให้กับหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ที่ได้กล่าวมาแล้ว

โดยแต่เดิมการที่พนักงานอัยการรับดำเนินคดีให้กับกระทรวง ทบวง หรือกรมนั้นเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐเพื่อไปคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐในศาล แต่มิใช่ฐานะเป็นตัวแทนตัวเอง คู่ความที่แท้จริงก็คือกระทรวง ทบวง หรือกรมเจ้าของเรื่อง (คำพิพากษาฎีกาที่ 966/2474 พิพากษาว่า ที่วัดร้างนั้นถ้ามีผู้ใดบุกรุกอัยการมีอำนาจฟ้องขับไล่ได้ในฐานะที่เป็นโจทก์) ครั้นเมื่อมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 ฐานะของพนักงานอัยการในเรื่องนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นคู่ความโดยตรงมาเป็นผู้รับว่าต่างและแก้ต่างให้กับกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ถ้ากระทรวง ทบวง กรม ไม่มอบอำนาจให้ว่าต่างหรือแก้ต่าง พนักงานอัยการเองก็จะเข้าไปดำเนินการโดยพลการไม่ได้

ในปัจจุบันได้มีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในศาลปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 20 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมอบอำนาจให้พนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีแทนได้ และเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการเป็นเพียงผู้รับมอบอำนาจฟ้องคดีหรือดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

เมื่อมีข้อพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินคดีในศาลปกครอง หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครอง หากมีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรที่มีความรู้ความสามารถอยู่แล้ว และประสงค์จะดำเนินคดีปกครองเองก็ให้ดำเนินคดีปกครองเองจนถึงที่สุด แต่ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรดังกล่าว หรือมีแต่ประสงค์ให้พนักงานอัยการดำเนินการ ให้ทำความตกลงกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีแทนโดยเร่งด่วน ซึ่งจะต้องส่ง

¹¹⁶ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

เรื่องที่พิพาทไปยังพนักงานอัยการก่อนครบกำหนดอายุความไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และหากเป็นกรณีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็ให้ว่าจ้างทนายความผู้เชี่ยวชาญโดยขอความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดหรือผู้แทนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้ทำความตกลงกับสำนักงานประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย

ในกรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีปกครอง และไม่มีหน่วยงานเจ้าของเรื่องโดยตรง หรือเป็นการฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีหน่วยงานเจ้าของเรื่องโดยตรง อีกทั้งไม่ใช่การโต้แย้งในปัญหาข้อกฎหมายโดยตรง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำคำสั่งศาลปกครองที่ทำให้คำให้การแก้คำฟ้องเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยให้ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีและไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานกลางประสานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมความเห็นแล้วกร่างคำให้การยื่นต่อศาลปกครอง และดำเนินการหรือประสานงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีต่อไป

จากนั้นให้มอบอำนาจในการดำเนินคดีปกครองในนามคณะรัฐมนตรีในศาลปกครอง ให้พนักงานอัยการเป็นผู้ว่าต่างแก่ต่าง ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีปกครองทุกศาลและทุกชั้นศาลปกครองจนกว่าคดีถึงที่สุด และให้มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาใดได้ทุกประการไม่ว่าจะเป็นในทางจำหน่ายสิทธิหรือไม่ก็ตาม เช่น การยอมรับตามที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง การถอนฟ้อง การประนีประนอมยอมความ การสละสิทธิ์หรือใช้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด หรือในการขอให้พิจารณาคดีใหม่ ตลอดจนให้มีอำนาจมอบอำนาจช่วงให้นิติกรไปดำเนินการใด ๆ แทน¹¹⁷

สำหรับกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการนั้น เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีระเบียบที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเอาไว้โดยเฉพาะ อัยการสูงสุดจึงกำหนดให้การดำเนินคดีปกครองของพนักงานอัยการให้ถือแนวปฏิบัติจากระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งไปพลางก่อนจนกว่าจะมีระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองออกมา โดยในระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งได้ให้ดุลพินิจแก่พนักงานอัยการว่าคดีที่ส่งมาให้พนักงานอัยการรับดำเนินคดีให้นั้นมีได้หมายความว่าพนักงานอัยการจะต้องรับไว้ทุกกรณีหรือทุกประเด็นที่ขอให้รับ เมื่อพนักงานอัยการได้รวบรวมเอกสารและสอบพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็นสำหรับคดีนั้น ๆ เสร็จแล้ว ก็

¹¹⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เรื่อง “แนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ” และ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2554 ปรับปรุงแนวทางการดำเนินคดีในศาลปกครอง กรณีคณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ถูกฟ้องในคดีปกครอง

ต้องพิจารณาทำความเข้าใจเสนอผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งคดีว่าควรรับหรือไม่รับดำเนินคดี หรือรับไว้เฉพาะบางประเด็น พร้อมทั้งแสดงเหตุผลทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยละเอียด

ในการทำความเข้าใจของพนักงานอัยการต้องมีข้อเท็จจริง ข้อพิจารณา และความเห็นของพนักงานอัยการ ซึ่งข้อเท็จจริงย่อมหมายถึงข้อเท็จจริงในเรื่องที่หน่วยงานของรัฐขอให้รับคดีไว้ดำเนินการแทน โดยจะได้จากการวิเคราะห์เอกสารและพยานบุคคลว่ามีความเป็นมาอย่างไร และเรียงลำดับเหตุการณ์ตั้งแต่เริ่มแรกตลอดมาจนสิ้นสุดข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ

เมื่อได้ข้อเท็จจริงแล้ว พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นสามารถปรับเข้ากับข้อกฎหมายอย่างไร รวมทั้งข้อพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานต่าง ๆ ด้วย แล้วเสนอเหตุผลทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นความเห็นว่าควรรับดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ในกรณีที่มีความเห็นว่าควรรับ พนักงานอัยการต้องร่างคำฟ้องหรือร่างคำให้การเสนอพร้อมความเห็น แล้วเสนอผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งไปได้เลย แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรไม่รับคดีนั้นไว้ดำเนินการทั้งเรื่องหรือเฉพาะบางประเด็น เพราะเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้ หรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ไม่ควรที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินคดีในเรื่องนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) แจ้งฐานะคดี¹¹⁸ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาว่าควรยุติการดำเนินคดี หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเห็นพ้องด้วยกันกับความเห็นของพนักงานอัยการ ก็ให้ยุติการดำเนินคดีในเรื่องนั้น แต่หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการ ให้แจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการจะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย

2) ถ้าอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดให้ดำเนินคดีต่อไปตามความเห็นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะแจ้งให้พนักงานอัยการดำเนินการไปตามนั้น แต่หากอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดเห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานอัยการว่าควรยุติการดำเนินคดี ก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแห่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องวินิจฉัยชี้ขาดว่าควรยุติการดำเนินคดีเรื่องนั้นหรือไม่

¹¹⁸ การแจ้งฐานะคดี หมายถึงหนังสือแจ้งของสำนักงานอัยการสูงสุดที่มีไปถึงหน่วยงานเจ้าของเรื่องทีขอให้ดำเนินคดีแทนให้ทราบว่า คดีนั้นจากการตรวจสอบพยานหลักฐานแล้ว มีข้อเสียเปรียบอีกฝ่ายหนึ่งอย่างไร เช่น คดีที่ขอให้ดำเนินการแทนนั้นจากการตรวจสอบพยานหลักฐานแล้วปรากฏว่าคดีขาดอายุความแล้ว ในกรณีเช่นนี้พนักงานอัยการจะต้องแจ้งฐานะคดีให้ส่วนราชการทราบว่าไม่ควรดำเนินคดีต่อไป หรือจากการตรวจสอบพยานหลักฐานในคดีแล้วปรากฏว่ารัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นฝ่ายผิดสัญญาหรือฝ่ายกระทำละเมิดต่อฝ่ายเอกชนโดยชัดแจ้ง กรณีเช่นนี้พนักงานอัยการก็จะแจ้งฐานะคดีให้ทราบว่าไม่ควรสู้คดีและควรประนีประนอมยอมความกับฝ่ายเอกชนเสีย

3) กรณีคณะกรรมการฯ สั่งดำเนินคดีต่อไป ก็ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป แต่หากคณะกรรมการสั่งให้ยุติเรื่อง ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ กรณีนี้ให้พนักงานอัยการส่งเรื่องคืนหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของเรื่อง¹¹⁹



¹¹⁹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เรื่อง “แนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ”

บทที่ 4

พนักงานอัยการกับการมีส่วนร่วมในการทำนิติกรรมทางปกครอง

การทำนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองก็ตาม โดยส่วนมากมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายเข้ามามีส่วนร่วมในการทำนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น กฎหมายหลายฉบับจึงมีการบัญญัติให้คณะกรรมการที่มีอำนาจในการทำนิติกรรมทางปกครองต้องมีผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายเป็นกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคน ซึ่งพนักงานอัยการถือเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายเป็นอย่างดีและยังเป็นทนายของแผ่นดิน กฎหมายหลายฉบับจึงกำหนดให้นิติกรรมทางปกครองใดก็ตามที่ต้องออกโดยคณะกรรมการ อย่างน้อยกรรมการหนึ่งคนจะต้องมาจากผู้แทนขององค์กรอัยการ เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายให้แก่คณะกรรมการในการทำนิติกรรมทางปกครอง

คณะผู้วิจัยได้ไปสำรวจกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด คำสั่ง ฎีกา และประมวลกฎหมายแล้ว ได้พบว่ามีกฎหมายอยู่ 32 ฉบับ ที่ให้ผู้แทนองค์กรอัยการ ไม่ว่าจะเป็นอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำนิติกรรมทางปกครอง (ทั้งในการออกกฎและคำสั่งทางปกครอง) ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะกำหนดให้ผู้แทนจากองค์กรอัยการเข้าไปเป็นกรรมการคนหนึ่ง ในคณะกรรมการที่มีอำนาจในการทำนิติกรรมทางปกครอง หรือเป็นคณะกรรมการที่ให้ความเห็นแก่ผู้ที่มีอำนาจในการทำนิติกรรมทางปกครอง โดยกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

1.พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พุทธศักราช 2522

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการจังหวัด

ตามมาตรา 17 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด ผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัดเป็นกรรมการ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน โดยมีนายกเทศมนตรีในจังหวัดนั้นรวมอยู่ด้วยหนึ่งคนเป็นกรรมการให้ขนส่งจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

โดยมาตรา 20 กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำ

ทาง

- (2) กำหนดจำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งไม่ประจำทาง
- (3) กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก
- (4) กำหนดอัตราค่าขนส่งและค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง
- (5) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามมติ

คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบกและคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง

2. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พุทธศักราช 2543

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด

ตามมาตรา 7 กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิอีกหกคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์ในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การบริหารชุมชน หรือกฎหมาย เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้างต้นนั้น ให้แต่งตั้งจากผู้แทนภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

โดยมาตรา 8 กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน
- (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน
- (3) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการเสนอตามมาตรา 14 (1)
- (4) กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน
- (6) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

3. พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช 2524

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนจากองค์กรอัยการ/อัยการจังหวัด

ตามมาตรา 7 กำหนดให้ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มี คชก. จังหวัด ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) ในกรุงเทพมหานคร คชก. จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็น

ประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรม
อัยการ ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนผู้เช่าสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร คชก. จังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด และเจ้า
พนักงานที่ดินจังหวัด ผู้แทนผู้เช่าประจำจังหวัดสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าประจำจังหวัดสี่คน ซึ่งผู้ว่า
ราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้เจ้าจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ในจังหวัดใด
ไม่มีประมงจังหวัดหรือปศุสัตว์จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการใน
เขตจังหวัดนั้นเป็นกรรมการแทน

โดยมาตรา 8 กำหนดให้ คชก. จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) วางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่าชั้นสูงสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของ คชก.ตำบล ตาม
หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

(2) กำหนดผลผลิตหรือรายได้ชั้นสูงของผลิตผลเกษตรกรรมแต่ละประเภทที่นิยมทำใน
จังหวัดตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำสำหรับเป็นหลักในการคำนวณอัตราค่าเช่าชั้นสูง
ของ คชก. ตำบล

(3) กำหนดท้องที่ที่ห้ามประกอบเกษตรกรรมบางประเภทเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
หรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(4) รวบรวมข้อมูล สถิติการเช่าในท้องที่ของจังหวัด โดยแยกเป็นอำเภอ ตำบลและ
ประเมินผลเสนอสภาจังหวัดทราบทุกปี

(5) กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นฤดูการประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถื่น

(6) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า
ปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

4. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2551

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

ตามมาตรา 32 กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอก
ราชอาณาจักรประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการจัดหางาน
เป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนกระทรวงการ
ต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนกรมการปกครอง
ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่ง
รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านแรงงาน
การเงิน การอุตสาหกรรม และกฎหมายเป็นกรรมการให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว
เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการกองทุนอาจแต่งตั้งข้าราชการกรมการจัดหางานเป็น

ผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกินสองคน

โดยมาตรา 37 กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของกองทุนในแต่ละปีตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกส่งเนรเทศแต่ละสัญชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

(3) พิจารณาจัดสรรเงินของกองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามแนวทางและลำดับความสำคัญตาม (1)

(4) พิจารณาจัดสรรเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับตรองใช้จ่ายในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

(5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการตรวจสอบภายในของกองทุน

(6) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และการเบิกจ่ายเงินตรองตาม (4)

และตามมาตรา 45 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนองค์การนายจ้างและผู้แทนองค์กรลูกจ้างฝ่ายละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสามคน เป็นกรรมการให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการของกรมการจัดหางานคนหนึ่ง เป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

โดยมาตรา 46 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าวมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขออนุญาต ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้วแต่กรณี ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามมาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 26 หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 23 หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 28

5. พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนองค์กรอัยการ/ อัยการจังหวัด/ อัยการสูงสุด

ตามมาตรา 50 กำหนดให้ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้มีคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ

ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง เจ้าพนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานคร หัวหน้ากองผังเมืองกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินสี่คน และผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

(2) ในเขตจังหวัดอื่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการโยธาธิการและผังเมือง จังหวัด สรรพากรจังหวัด แพทย์ใหญ่จังหวัด อัยการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมือง หรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินสามคน และผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินสามคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในกรณีที่ต้องดำเนินการในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลใด ให้นายกเทศมนตรีหรือประธานกรรมการสุขาภิบาลแห่งท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการร่วมด้วย และในกรณีที่ต้องดำเนินการในท้องถิ่นนอกเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาล ให้นายอำเภอแห่งท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการร่วมด้วย กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่นจะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำให้ประธานคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขานุการ คณะกรรมการ

โดยมาตรา 51 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) พิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการจัดที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นที่อุปกรรมตามผังเมืองเฉพาะ
- (2) อนุมัติการยกที่อุปกรรมให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (3) พิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารที่จะต้องรื้อย้าย หรือตัดแปลงตามผังเมืองเฉพาะ
- (4) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น
- (5) ดำเนินการอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ซึ่งมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

และมาตรา 71 กำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์ ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการ อธิบดีกรมอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐศาสตร์หนึ่งคน เป็นกรรมการ ให้ประธานคณะกรรมการอุทธรณ์แต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขานุการคณะกรรมการ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการอุทธรณ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นกรรมการผังเมือง หรืออนุกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองในขณะเดียวกันมิได้

โดยมาตรา 72 กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์

6. พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม 2522

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนองค์กรอัยการ

ตามมาตรา 9 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม” ประกอบด้วย อธิบดีเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินแปดคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 24 กำหนดให้คณะกรรมการการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเพื่อให้ศูนย์อำนาจการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม องค์การสวัสดิภาพเด็กที่ได้รับใบอนุญาต และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ

(2) พิจารณา และมีมติในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม

(3) พิจารณาเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม

(4) ให้คำแนะนำในเรื่องการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมแก่ศูนย์อำนาจการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม องค์การสวัสดิภาพเด็กที่ได้รับใบอนุญาต และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

7. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2522

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด

ตามมาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศอธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีกรมอัยการ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และผู้บังคับบัญชากองตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 7 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 36 วรรคหนึ่ง

(2) พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 36 วรรคสอง

(3) อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง

(4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าวซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติและเงื่อนไขอื่นตามมาตรา 41 วรรคสอง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์การขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 41 วรรคสี่

(6) อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง และกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการแสดงฐานะการเงินของคนต่างด้าวดังกล่าวตามมาตรา 43 วรรคสอง

(7) อนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้ยื่นคำขอเพื่อมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปพลางก่อนตามมาตรา 45 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

(8) สั่งระงับการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 47 วรรคสาม

(9) อนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเคยเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง

(10) พิจารณาการเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 53

(11) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีในการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านหรือพนักงานอื่น เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ หรือในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

(12) พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับคนเข้าเมืองตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

8. พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2542

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

ตามมาตรา 60 กำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์คณะหนึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิอีกสามคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ให้อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน แต่งตั้งข้าราชการของกรมธุรกิจพลังงานอีกไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมีผลงานเกี่ยวกับสาขาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และเคยเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงหรือธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง

โดยให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีหน้าที่ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการอุทธรณ์โดยอนุโลม

9. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนองค์การอัยการ/ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด/ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด

ตามมาตรา 14 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมอาคาร ประกอบด้วยอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมทางหลวง ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนสำนักผังเมือง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนคณะกรรมการ

ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม แห่งละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 18 กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการดำเนินการตามมาตรา 8 หรือมาตรา 10 ทวิ
- (2) ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 10 (2)
- (3) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือส่วนราชการในการปฏิบัติการตาม

พระราชบัญญัตินี้

(4) กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(5) รับขึ้นทะเบียนและเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบ

(6) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

และมาตรา 50 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วย

(1) ในเขตกรุงเทพมหานครหรือในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินหกคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ในจำนวนนี้ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคน และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นกรรมการและเลขานุการกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง (1) ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรุงเทพมหานครหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือสภาจังหวัด

(2) ในเขตเทศบาล เขตเมืองพัทยา หรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด และบุคคลอื่นอีกไม่เกินหกคนซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคนเป็นกรรมการ และให้โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 51 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

(2) มีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

(3) สอบถามข้อเท็จจริงหรือกระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (3) กรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมายจะเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารอันเป็นมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกก็ได้

10. พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พุทธศักราช 2551

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

ตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พุทธศักราช 2551 ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมศิลปากร ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินห้าคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ข้าราชการกรมทรัพยากรธรณีที่อธิบดีมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 9 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) เสนอแนะนโยบายการคุ้มครองแหล่งซากดึกดำบรรพ์และซากดึกดำบรรพ์ต่อรัฐมนตรี
- (2) กำหนดมาตรการและแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อการสำรวจ การศึกษาวิจัย การคุ้มครอง และการอนุรักษ์ซึ่งแหล่งซากดึกดำบรรพ์และซากดึกดำบรรพ์
- (3) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีหรืออธิบดีให้มี ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมาย กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับแหล่งซากดึกดำบรรพ์และซากดึกดำบรรพ์
- (4) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการดำเนินการตามมาตรา 4
- (5) ให้ความเห็นชอบในการดำเนินการตามมาตรา 12 มาตรา 14 และมาตรา 15
- (6) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าทดแทนตาม มาตรา 12 มาตรา 14 และมาตรา 26
- (7) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนแหล่งซากดึกดำบรรพ์ และ ซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 14 และมาตรา 26
- (8) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดซื้อแหล่งซากดึกดำบรรพ์ที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 15
- (9) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดอัตราค่าเข้าชมหรือค่าบริการตามมาตรา 23
- (10) ให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปดำเนินการในแหล่งซาก ดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนที่อยู่ในที่ดินของรัฐ และกำหนดระเบียบว่าด้วยการเรียกเก็บค่าตอบแทน และค่าธรรมเนียม เพื่อสมทบกองทุนจัดการซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 24
- (11) พิจารณากำหนดให้ซากดึกดำบรรพ์ที่ขึ้นทะเบียนเป็นซากดึกดำบรรพ์ที่ สมควรเก็บรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติและกำหนดมูลค่าซากดึกดำบรรพ์ตามมาตรา 26 วรรคสอง

(12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

11. พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด/ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด/ อัยการจังหวัด

ตามมาตรา 7 กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมสุขภาพจิต อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีประสบการณ์ในการทำงานที่ทำในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ครู จิตวิทยา กฎหมาย แพทย์ ไม่น้อยกว่าเจ็ดปีวิชาชีพละสองคน โดยจะต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชนอย่างน้อย วิชาชีพละหนึ่งคน และแต่งตั้งจากผู้มีประสบการณ์ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านสวัสดิการเด็ก มาไม่น้อยกว่าเจ็ดปีอีกสองคน โดยมีรองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามคณะกรรมการจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

โดยมาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน งบประมาณและมาตรการในการสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็กตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(3) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามมาตรา 47

(5) วางหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

(6) ให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงานแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษา การสงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก รวมทั้งมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสถานรับเลี้ยงเด็ก สถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ

สถานพัฒนาและฟื้นฟู สถานพินิจ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ คุ่มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็กทั้งของรัฐและเอกชน

(7) ติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการคุ้มครองเด็ก กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด รวมทั้งให้คำแนะนำและเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสงเคราะห์ คุ่มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก ในกรุงเทพมหานครและระดับจังหวัด

(8) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการสงเคราะห์ คุ่มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก

มาตรา 16 กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจนครบาล ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้แทนศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ผู้แทนสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกลาง ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาชุมชน ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักอนามัย และผู้อำนวยการสำนักการแพทย์ เป็นกรรมการ และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีประสบการณ์ในการทำงานที่ทำในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ครู จิตวิทยา กฎหมาย แพทย์ วิชาชีพละสองคน โดยจะต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชนอย่างน้อยวิชาชีพละหนึ่งคน และแต่งตั้งจากผู้มีประสบการณ์ด้านสวัสดิการเด็กอีกสองคน โดยมีผู้อำนวยการสำนักสวัสดิการสังคม เป็นกรรมการ และเลขานุการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม คณะกรรมการคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานครจะแต่งตั้งข้าราชการในสำนักสวัสดิการสังคมไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

และมาตรา 17 กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ อัยการจังหวัด พัฒนาการจังหวัด แรงงานจังหวัด ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ผู้แทนศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด หรือผู้แทนศาลจังหวัด ในกรณีที่จังหวัดนั้นไม่มีศาลเยาวชนและครอบครัว ผู้แทนสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด หรือผู้แทนกระทรวงยุติธรรมซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการในจังหวัดในกรณีที่จังหวัดนั้นไม่มีสถานพินิจ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีประสบการณ์ในการทำงานที่ทำในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ครู จิตวิทยา กฎหมาย แพทย์ วิชาชีพละสองคน โดยจะต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชนอย่างน้อยวิชาชีพละหนึ่งคน และแต่งตั้งจากผู้มีประสบการณ์ด้านสวัสดิการเด็กอีกสองคน โดยมีพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

จังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม คณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัดจะแต่งตั้งข้าราชการในจังหวัดนั้นไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

โดยมาตรา 20 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน งบประมาณ และมาตรการในการสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็กตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงานแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษา การสงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก รวมทั้งมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสถานรับเลี้ยงเด็ก สถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ สถานพัฒนาและฟื้นฟู สถานพินิจ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็กของรัฐและเอกชนภายในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตจังหวัดแล้วแต่กรณี

(3) กำหนดแนวทางการสงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็กในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี

(4) จัดหาทุนเพื่อการสงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็กในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี และรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาทุน และการจัดการทุนต่อคณะกรรมการ

(5) ตรวจสอบหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงกรณีมีการปฏิบัติต่อเด็กโดยมิชอบ

(6) เรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ หรือขอคำชี้แจงจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการวินิจฉัยในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

(7) ติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก ในกรุงเทพมหานครและระดับจังหวัด แล้วแต่กรณี แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมการ

(8) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

12. พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พุทธศักราช 2546

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด

ตามมาตรา 30 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อัยการสูงสุด ผู้แทนสหภาพนายความ และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เกษตรศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ศิลปศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ หรือโบราณคดี ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสิบสี่คน โดยในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในภาคเอกชนอย่างน้อยหกคนซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กร

หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยเป็นกรรมการ ให้อธิบดีกรมทรัพย์สินทาง
 ปัญญาเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้
 โดยมาตรา 31 กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติ
- (2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) พิจารณาสั่งให้แก้ไขหรือเพิกถอนทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย
- (5) พิจารณาแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 12
- (6) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

13. พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พุทธศักราช 2534

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุดหรือผู้แทน

ตามมาตรา 95 กำหนดให้มีคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการเครื่องหมายการค้า”
 ประกอบด้วย อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา เป็นประธานกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการ
 กฤษฎีกาหรือผู้แทน อัยการสูงสุดหรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความสามารถด้าน
 กฎหมายหรือการพาณิชย์ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาหรือเครื่องหมายการค้า
 ไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ การแต่งตั้ง
 ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่ง ต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่าหนึ่ง
 ในสามของจำนวนกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการจะแต่งตั้งบุคคลใดเป็น
 เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

โดยมาตรา 96 กำหนดให้คณะกรรมการเครื่องหมายการค้ามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) พิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า
 เครื่องหมายบริการ เครื่องหมายรับรอง เครื่องหมายร่วม หรือสัญญาอนุญาตให้ใช้เครื่องหมาย
 การค้าหรือเครื่องหมายบริการตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตาม
 พระราชบัญญัตินี้
- (4) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

14. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด/ ผู้แทนองค์การอัยการ/ อัยการจังหวัด

ตามมาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลางชั้นคณะหนึ่ง
 เรียกว่า “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมการปกครอง อัยการสูงสุด อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมทางหลวง อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง* ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 13 กำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล โดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่างๆ และกำหนดแผนการดำเนินงานนั้น
- (2) พิจารณากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศตามมาตรา 25
- (3) ดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- (4) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน หรือการเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 32
- (5) ให้ความเห็นชอบในแผนผังการจัดแปลงที่ดิน ระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยน การโอนการรับโอน สิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
- (7) ให้ความเห็นชอบในงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ
- (8) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 43 (9) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 34 และมาตรา 38
- (10) ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา 19 และในเรื่องเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

(11) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิรูปทางการเงิน และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

(11 ทวิ) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินของกองทุนจัดรูปที่ดินตามมาตรา 50 ทวิ โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

(12) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ตามมาตรา 7 กำหนดว่าเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 24 ใช้บังคับในบริเวณใดในเขตกรุงเทพมหานครแล้ว ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำกรุงเทพมหานครขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหนึ่งคน ปลัดกรุงเทพมหานคร เกษตรกรุงเทพมหานคร เจ้าพนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนสำนักผังเมือง หัวหน้าเขตท้องที่ที่มีการจัดรูปที่ดิน ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ ประกอบด้วย

ตามมาตรา 8 กำหนดว่าเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 24 ใช้บังคับในบริเวณใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมทางหลวง ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ในท้องที่ที่มีการจัดรูปที่ดิน เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และให้หัวหน้า สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกแสดงความยินยอมหรือไม่ยินยอมไว้เป็นหลักฐาน

(2) ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

(3) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินแต่ละโครงการเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

(4) พิจารณาวางแผนผังการปรับปรุงที่ดิน ระบบชลประทานและการระบายน้ำการสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

(5) จัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อชี้แจงให้เข้าใจความมุ่งหมายวิธีการจัดรูปที่ดิน สิทธิ หน้าที่ความรับผิดชอบและประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจะพึงได้รับและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

(6) ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้อง ประนีประนอมหรือไต่ถอนการจำนองหรือการขายฝาก ตามมาตรา 34 มาตรา 35 และมาตรา 36

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

(8) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

(8 ทวิ) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกั้นน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(9) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ

(10) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน

15.พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พุทธศักราช 2547

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด/ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ตามมาตรา 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ
- (2) ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ
- (3) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และผู้ว่าการเคหะแห่งชาติเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

(4) ผู้แทนสหภาพนายความ ผู้แทนสภาสถาปนิก ผู้แทนสภาวิศวกร ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ

(5) ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสี่คนเป็นกรรมการในการแต่งตั้งกรรมการตาม (5) ให้กรรมการตาม (1) (2) (3) และ (4) ร่วมกันสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

โดยมาตรา 6 กำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- (2) ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดเสนอ
- (3) กำหนดมาตรฐานการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- (4) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และการอนุมัติโครงการของคณะกรรมการส่วนจังหวัด
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 11 และมาตรา 12
- (6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจในการจัดสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภค หรือสถานที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นการรองรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- (7) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน กู้ยืมหรือสนับสนุนโครงการจัดรูปที่ดิน
- (8) ออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาค่าทดแทน ค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายอื่นในการดำเนินการจัดรูปที่ดินที่ต้องทดรองจ่ายเงินจากกองทุน
- (9) กำหนดคุณสมบัติ จำนวนผู้เชี่ยวชาญการตีราคาทรัพย์สิน และหลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สินในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน
- (10) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับเงิน การใช้จ่าย การเก็บรักษาและหาประโยชน์เงินกองทุน
- (11) ออกระเบียบเกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาใช้ การจัดที่ดินอื่นทดแทนที่ดินของรัฐ และการเวนคืนที่ดินในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดิน
- (12) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมาคมและการตรวจสอบการดำเนินการของสมาคม
- (13) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดิน

(14) ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

(15) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา นี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

ตามมาตรา 12 กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ

(2) ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองประธานกรรมการ

(3) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ ผู้แทนการประปานครหลวง และผู้แทนการไฟฟ้านครหลวงเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ

(4) ผู้แทนสภาทนายความ ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ

(5) ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจำนวนสามคนเป็นกรรมการ

ในการแต่งตั้งกรรมการตาม (5) ให้กรรมการตาม (1) (2) (3) และ (4) ร่วมกันสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรุงเทพมหานครคาบเกี่ยวกับเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่นั้นร่วมเป็นกรรมการด้วย

โดยมาตรา 13 กำหนดให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบการตั้งสมาคมและควบคุมกำกับการทำงานของสมาคม

(2) กำหนดมาตรการและแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

(3) เสนอแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดต่อ

คณะกรรมการ เพื่อขอความเห็นชอบ

(4) แต่งตั้งผู้ตรวจการสมาคม และพนักงานเจ้าหน้าที่

(5) ประสานโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กับโครงการหลักของท้องถิ่น

(6) อนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการภายในเขตจังหวัด

(7) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนการเงินจากเงินกองทุน

(8) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐมาใช้ การจัดหาที่ดินทดแทนที่ดินของรัฐและการเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(9) พิจารณากำหนดค่าทดแทนหรือค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(10) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ในการแต่งตั้งผู้ตรวจการสมาคมตาม (4) ให้แต่งตั้งจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

16. พระราชบัญญัติข้างรังวัดเอกชน พุทธศักราช 2535

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

ตามมาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการข้างรังวัดเอกชน” ประกอบด้วยอธิบดีกรมที่ดินเป็นประธานกรรมการ นายช่างใหญ่กรมที่ดิน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมแผนที่ทหาร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้างรังวัดเอกชนเป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 7 กำหนดให้คณะกรรมการข้างรังวัดเอกชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดคุณวุฒิ คุณสมบัติ และพื้นความรู้ของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นช่างรังวัดเอกชน
- (2) ออกใบอนุญาตให้เป็นช่างรังวัดเอกชน
- (3) ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสำนักงานช่างรังวัดเอกชน
- (4) กำหนดมาตรฐานเครื่องมือรังวัดที่จะใช้ในการรังวัดของช่างรังวัดเอกชน
- (5) ควบคุมสอดส่องความประพฤติและมรรยาทของช่างรังวัดเอกชน
- (6) ห้ามทำการเป็นช่างรังวัดเอกชนหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นช่างรังวัดเอกชน
- (7) เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งสำนักงานช่างรังวัดเอกชน
- (8) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของช่างรังวัดเอกชน และสำนักงานช่างรังวัดเอกชน หรือเพื่อกิจการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้
- (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

17. พระราชบัญญัติหนายความ พุทธศักราช 2528

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ พนักงานอัยการ

ตามมาตรา 20 บัญญัติว่าเมื่อมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการ นายก หรือกรรมการคนใดคนหนึ่งกระทำผิดวัตถุประสงค์ของสภาพหนายความหรือกระทำการอันเป็นการ

เสื่อมเสียอย่างร้ายแรงแก่สภาพความ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการ นายหรือ กรรมการคนนั้นออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่รัฐมนตรีจะมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรี แต่งตั้งผู้แทนกระทรวงยุติธรรมหนึ่งคน ผู้แทนเนติบัณฑิตยสภาซึ่งเป็นข้าราชการอัยการหนึ่งคน และซึ่งเป็นทนายความหนึ่งคน กับทนายความอื่นอีกสี่คนเป็นคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องรับทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วเสนอสำนวนการสอบสวน พร้อมทั้งความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการคำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

18. พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พุทธศักราช 2507

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด

ตามมาตรา 7 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา ประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นนายก อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และอธิบดีกรมอัยการเป็นอุปนายก และกรรมการอื่นอีกมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสิบหกคน ซึ่งจะได้เลือกตั้งจากสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภา มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของเนติบัณฑิตยสภาให้เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา

โดยมาตรา 8 กำหนดให้คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภามีอำนาจตราข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภาเกี่ยวกับ

- (1) ประเภทสมาชิก คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิก การเข้าเป็นสมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพ
- (2) ค่าจดทะเบียน ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- (3) การกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติและประเภทบุคคลที่จะเป็นกรรมการ วิธีการเลือกตั้งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการ
- (4) การประชุมคณะกรรมการและการประชุมอื่น ๆ
- (5) เรื่องอื่นที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของเนติบัณฑิตยสภาหรือที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเนติบัณฑิตยสภาตามกฎหมายอื่น

ภายใต้บังคับมาตรา 11 ข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภานั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

19. พระราชบัญญัติป้องกันการใช้สารระเหย พุทธศักราช 2533

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด

ตามมาตรา 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหย” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมคุ้มครองประพฤติ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมสุขภาพจิต เลขาธิการ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยา ปลัดกรุงเทพมหานครและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคนให้ ร้องเลขานุการคณะกรรมการอาหารและยาซึ่งเลขานุการคณะกรรมการอาหารและยามอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยมาตรา 9 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหยมีอำนาจหน้าที่ให้ คำแนะนำหรือความเห็นต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่อไปนี้

- (1) การออกประกาศตามมาตรา 4
- (2) การกำหนดนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันการใช้สารระเหย หรือการ บำบัดรักษา
- (3) การวางระเบียบว่าด้วยการรับเข้าบำบัดรักษา การบำบัดรักษา และการดูแลผู้ติดยา สารระเหยในสถานพยาบาล
- (4) การออกกฎกระทรวงตามพระราชกำหนดนี้
- (5) เรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

20. พระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พุทธศักราช 2539

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการจังหวัดหรือผู้แทน

ตามมาตรา 16 กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพประจำจังหวัด เรียก โดยย่อว่า ก.ค.อ. จังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่า ราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัดหรือผู้แทน จัดหางานจังหวัดหรือ ผู้แทน หัวหน้าตำรวจจังหวัดหรือผู้แทน พัฒนาการจังหวัดหรือผู้แทน ศึกษาธิการจังหวัดหรือ ผู้แทน สามัญศึกษาจังหวัดหรือผู้แทน ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดหรือผู้แทน ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดหรือผู้แทน สาธารณสุขจังหวัดหรือผู้แทน แรงงาน และสวัสดิการสังคมจังหวัดหรือผู้แทน อัยการจังหวัดหรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดแต่งตั้งไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ และให้พัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด*เป็น กรรมการและเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งต้อง เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี และอย่าง น้อยห้าคนให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งดำเนินงานในองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในด้านการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี

โดยมาตรา 17 กำหนดให้ ก.ค.อ. จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ทั้งในด้าน ข้อมูล ทรัพยากร และการปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของจังหวัด

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชนในพื้นที่ของจังหวัด

(3) พิจารณาเสนอแนะต่อ ก.ค.อ. เพื่อแก้ไขปรับปรุง หรือวางระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของจังหวัด

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ ก.ค.อ. มอบหมาย

21. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พุทธศักราช 2542

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด/ บุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการอัยการ

ตามมาตรา 24 กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมสรรพากร อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ประธานสมาคมธนาคารไทย และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง กฎหมายหรือสาขาใดสาขาหนึ่งที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลำดับเป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการ และเลขานุการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

โดยมาตรา 25 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อคณะรัฐมนตรี

(2) พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการส่งคืนทรัพย์สินตามมาตรา 49 และมาตรา 51/1 การเก็บรักษา การนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด การนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ และการประเมินค่าเสียหายและค่าเสื่อมสภาพตามมาตรา 57 และวางระเบียบเกี่ยวกับกองทุนตามมาตรา 59/1 มาตรา 59/4 มาตรา 59/5 และมาตรา 59/6

(4) ส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนเกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และวางระเบียบในการดำเนินการกับข้อมูลหรือเอกสารเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(6) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือระเบียบอื่นใดในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ตามมาตรา 32 กำหนดให้มีคณะกรรมการธุรกรรมคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการธุรกรรมจำนวนห้าคนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการอัยการคณะละหนึ่งคน ในกรณีที่คณะกรรมการผู้มีสิทธิเสนอชื่อคณะใดไม่สามารถเสนอชื่อบุคคลในส่วนของตนเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการธุรกรรมได้ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากสำนักงาน ให้เสนอชื่อให้คณะกรรมการแต่งตั้งบุคคลอื่นที่เหมาะสมเป็นกรรมการธุรกรรมแทนการเสนอชื่อจากคณะกรรมการคณะนั้น และให้กรรมการธุรกรรมที่คณะกรรมการแต่งตั้งคัดเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการธุรกรรมคนหนึ่ง โดยให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการธุรกรรมต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง กฎหมาย หรือทางใดทางหนึ่งที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

โดยมาตรา 34 กำหนดให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(2) สั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖

(3) ดำเนินการตามมาตรา ๔๘

(4) เสนอรายงานผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(5) กำกับดูแลความเป็นอิสระและเป็นกลางของสำนักงานและเลขาธิการ

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

22. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พุทธศักราช 2519

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด

ตามมาตรา 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พุทธศักราช 2519 เรียกโดยย่อว่า “ป.ป.ส.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมศุลกากร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินหกคน และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งบุคคลจากภาคเอกชนที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไม่เกินสองคน

โดยมาตรา 13 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดแผนงานและมาตรการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

(2) ควบคุมการสืบสวน สอบสวน และการฟ้องคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

(3) วางโครงการและดำเนินการ ตลอดจนสั่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด

(4) ควบคุม เร่งรัด และประสานงานการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

(5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรืองานแผนงาน หรือโครงการของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

(6) ประสานงานและกำกับการเกี่ยวกับการบำบัดรักษาตัวผู้ติดยาเสพติด

(7) พิจารณาอนุมัติการแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

23. พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พุทธศักราช 2545

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด

ตามมาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อัยการสูงสุด เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมควบคุมโรคติดต่อ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อธิบดีกรมราชทัณฑ์ อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมสุขภาพจิต เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสี่คน โดยในจำนวนนี้ให้เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนซึ่งปฏิบัติงานด้านการป้องกันหรือฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและมีประสบการณ์การทำงานโดยตรงกับผู้ติดยาเสพติดอย่างน้อยสองคนเป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมคุมประพฤติเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการจะแต่งตั้งข้าราชการในกรมคุมประพฤติไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

โดยมาตรา 7 กำหนดให้คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

- (2) เสนอแนะรัฐมนตรีในการประกาศเกี่ยวกับศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามมาตรา 14 และมาตรา 16
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- (4) วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามมาตรา 13
- (5) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดสถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด หรือการควบคุมตัว
- (6) วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และการส่งตัวผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดไปยังพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ
- (7) วางระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมและการย้ายตัวผู้ต้องหาในระหว่างการตรวจพิสูจน์หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- (8) วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว
- (9) วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรวจสอบและติดตามผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของผู้ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว
- (10) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามมาตรา 38
- (11) วางระเบียบเกี่ยวกับการเยี่ยมและการติดต่อผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์หรือผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในระหว่างการตรวจพิสูจน์หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- (12) วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในการลดและการขยายระยะเวลาการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- (13) วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรายงานผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดต่อคณะกรรมการ และวิธีการรายงานผลการตรวจพิสูจน์ รวมทั้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ
- (14) วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ เงื่อนไข และข้อบังคับตามมาตรา 32
- (15) วางระเบียบอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (16) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย และปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

24. พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พุทธศักราช 2534

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด

ตามมาตรา 15 กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ อัยการสูงสุดเป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมบังคับคดี อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมสรรพากร และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งในสำนักงานเป็นช่วยเลขานุการก็ได้ ในกรณีที่กรรมการตามวรรคหนึ่งนอกจากประธานกรรมการไม่อาจมาประชุมได้ อาจมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือเทียบเท่าหรือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการมาประชุมแทนเฉพาะครั้งนั้นก็ได้

โดยมาตรา 16 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 14 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 33
- (2) ตรวจสอบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
- (3) วินิจฉัยว่าทรัพย์สินใดของผู้ต้องหาหรือผู้อื่นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือไม่
- (4) ยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา 22
- (5) วางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บรักษา การนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดและการนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ตามมาตรา 24 และระเบียบเกี่ยวกับกองทุนตามมาตรา 37 และมาตรา 38

คณะกรรมการอาจมอบหมายให้อนุกรรมการหรือเลขาธิการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินตาม (2) หรือดำเนินการยึดหรืออายัดตาม (4) แล้วรายงานให้ทราบก็ได้

25. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พุทธศักราช 2522

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุดหรือผู้แทน

ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พุทธศักราช 2522 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการแพทย์หรือผู้แทน อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์หรือผู้แทน อธิบดีกรมอนามัยหรือผู้แทน อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน อธิบดีกรมอัยการหรือผู้แทน อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือผู้แทน ผู้แทนกระทรวงกลาโหม และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นกรรมการและเลขานุการ และหัวหน้ากองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยมาตรา 13 กำหนดให้คณะกรรมการคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษมีหน้าที่

- (1) ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 5
- (2) ให้ความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการตามมาตรา 8
- (3) ให้ความเห็นชอบต่อผู้อนุญาตในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต
- (4) ให้ความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีในการกำหนดตำแหน่งและระดับของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรี เพื่อวางระเบียบปฏิบัติราชการในการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และกระทรวงทบวงกรมอื่น
- (6) ให้ความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีในการอนุญาตให้ผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออกหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 4 และในประเภท 5
- (7) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

26. พระราชบัญญัติแร่ พุทธศักราช 2510

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนองค์กรอัยการ

ตามมาตรา 9 กำหนดว่าในเขตควบคุมแร่แต่ละเขตให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการเขตควบคุมแร่ประจำเขต ประกอบด้วยผู้อำนวยการเป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีเขตอำนาจอยู่ในเขตควบคุมแร่ ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกองทัพบก ผู้แทนกองทัพเรือ เป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่*เป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่*ที่สำนักงานเขตควบคุมแร่ตั้งอยู่ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ในกรณีที่เขตควบคุมแร่ใดมีพื้นที่ครอบคลุมเกินหนึ่งจังหวัด ให้ส่วนราชการตามวรรคหนึ่งแต่งตั้งผู้แทนได้เขตละไม่เกินสองคน และให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่*ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการคนหนึ่ง เป็นเลขานุการ

โดยมาตรา 9 อัญญา กำหนดว่าในเขตควบคุมแร่ ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตควบคุมแร่ประจำเขตมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรือขุดหาแร่
- (ก) กำหนดท้องที่ที่ห้ามมิให้ต่อหรือสร้างเรือขุดหาแร่ หรือประกอบหรือสร้างส่วนหนึ่งส่วนใดของเรือขุดหาแร่
- (ข) กำหนดท้องที่ที่ห้ามมิให้นำเรือขุดหาแร่เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย
- (ค) กำหนดท้องที่ที่ห้ามมิให้ต่อเติม แกะไข หรือซ่อมแซมเรือขุดหาแร่เว้นแต่เป็นเรือที่ได้ปฏิบัติตาม (ฉ) แล้ว และเป็นการต่อเติมแกะไข หรือซ่อมแซมเล็กน้อย ตามลักษณะและวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด
- (ง) กำหนดลักษณะ ชนิด และขนาดของเครื่องมือ เครื่องใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์

สำหรับใช้ในการทำเหมืองหรือแต่งแร่ที่อนุญาตให้ใช้หรือติดตั้งไว้ในเรือขุดหาแร่

(จ) กำหนดสภาพและคุณภาพของแร่รวมทั้งปริมาณสูงสุดของแร่ที่จะเก็บหรือมีไว้ในครอบครองในเรือขุดหาแร่ โดยจะกำหนดให้แตกต่างกันตามขนาดและคุณภาพของเรือและเงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้

(ฉ) กำหนดให้มีการจัดแจ้งประเภท ขนาด และสมรรถนะของเรือขุดหาแร่ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดจนกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทำเครื่องหมายเพื่อแสดงประเภทเรือให้เป็นที่สังเกตเห็นได้จากภายนอก ทั้งนี้ตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่ผู้อำนวยการกำหนด

(ช) กำหนดเส้นทางการเดินเรือ ท่าจอดเรือ และท่าพักเรือของเรือขุดหาแร่

(2) เขตเหมืองแร่และเขตแต่งแร่

(ก) กำหนดประเภทและสภาพของเครื่องมือ เครื่องใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์สำหรับใช้ในการทำเหมืองหรือในการแต่งแร่ที่จะนำมาใช้ในเขตเหมืองแร่หรือในเขตแต่งแร่

(ข) กำหนดสภาพและคุณภาพของแร่รวมทั้งปริมาณสูงสุดของแร่ที่จะเก็บหรือมีไว้ในครอบครองในเขตเหมืองแร่หรือในเขตแต่งแร่

(ค) กำหนดที่ตั้งหรือสภาพของอาคารหรือที่ซึ่งใช้ในการเก็บแร่แต่งแร่หรือมีแร่ไว้ในครอบครอง

(3) มาตรการอื่น ๆ

(ก) กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการขนแร่หรือเคลื่อนย้ายแร่ทั้งทางบกและทางน้ำ กำหนดเส้นทางของยานพาหนะที่ใช้ในการขนแร่หรือเคลื่อนย้ายแร่ ท่าจอดและท่าพักยานพาหนะตลอดจนเวลาและระยะเวลาที่จะอนุญาตให้ทำการขนแร่หรือเคลื่อนย้ายแร่

(ข) กำหนดสภาพและคุณภาพของแร่รวมทั้งปริมาณสูงสุดของแร่ที่ผู้ถืออาชญาบัตร ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ได้รับหนังสืออนุญาต จะเก็บหรือมีไว้ในครอบครองตลอดจนเงื่อนไขหรือระยะเวลาที่บุคคลดังกล่าวจะเก็บหรือมีแร่ไว้ในครอบครอง

(ค) กำหนดให้ผู้ถืออาชญาบัตร ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ได้รับหนังสืออนุญาต ทำบัญชีและหรือทำรายงานเกี่ยวกับปริมาณแร่ที่เก็บหรือมีไว้ในครอบครอง ทั้งนี้ตามแบบ หลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

(ง) กำหนดสถานที่ตั้งหรือสภาพของอาคารหรือสถานที่ที่ใช้ในการเก็บแร่พักแร่หรือมีแร่ไว้ในครอบครอง ของผู้รับใบอนุญาตตั้งสถานที่เก็บแร่ ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่หรือผู้รับใบอนุญาตมีแร่ไว้ในครอบครอง

(จ) กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองยานพาหนะที่ใช้ในการขนแร่หรือเคลื่อนย้ายแร่ต้องติดเครื่องหมายที่ผู้อำนวยการประกาศกำหนดไว้ที่ยานพาหนะนั้น เพื่อแสดงให้บุคคลภายนอกเห็นได้ว่ายานพาหนะดังกล่าวกำลังใช้ในการขนแร่หรือเคลื่อนย้ายแร่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด

การใช้อำนาจตามมาตรานี้ จะกำหนดโดยมีเงื่อนไขอย่างใด ๆ ก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร

เมื่อมีการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๖ วรรค ๒ ในการอนุญาตใด ๆ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้อนุญาตไว้แล้ว ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น ให้ยังคงใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดตามมาตรา ๖๖ วรรค ๒ ผู้อำนวยความสะดวกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตควบคุมแร่ประจำเขต จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ข้อกำหนดตามมาตรา ๖๖ วรรค ๒ ให้ทำเป็นประกาศและปิดไว้ที่ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอ และสำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่*ทุกแห่งที่อยู่ในเขตควบคุมแร่ ก่อนวันใช้บังคับไม่น้อยกว่าสามวัน และถ้าคณะกรรมการเขตควบคุมแร่ประจำเขต เห็นสมควรจะให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นตามระยะเวลาที่เห็นสมควร ก็ได้ วรรค ๒ เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน ผู้อำนวยความสะดวกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตควบคุมแร่ประจำเขตจะให้ข้อกำหนดมีผลใช้บังคับทันทีที่ประกาศก็ได้

27. พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พุทธศักราช 2505

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุด

ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พุทธศักราช 2505 ให้มีคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการ และหัวหน้ากองทะเบียนกรมตำรวจ เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 6 กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดท้องที่ที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ
- (2) กำหนดจำนวนโรงรับจำนำในท้องที่ที่เห็นสมควร
- (3) พิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหรือคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ
- (4) ดำเนินการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดตาม (1) และ (2) ให้ประกาศ ณ ศาลากลางจังหวัดท้องที่

28. พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พุทธศักราช 2550

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ กรรมการผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด/ ผู้แทนสำนักงานอัยการจังหวัด

ตามมาตรา 117 กำหนดให้ในกรุงเทพมหานคร มีคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในกรุงเทพมหานครคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่งตั้งผู้อำนวยการสถานศึกษาของรัฐในกรุงเทพมหานคร เป็นเลขานุการคนหนึ่งและผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่ง

ในจังหวัดอื่นแต่ละจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานอัยการจังหวัด นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประธาน

กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดนั้นคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้อำนวยการสถานศึกษาของรัฐในจังหวัดนั้นเป็นเลขานุการคนหนึ่ง และผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่ง ให้นำความในมาตรา 12 มาใช้บังคับกับการประชุมของ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยอนุโลม

โดยมาตรา 118 กำหนดว่าผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือได้รับผลกระทบจากคำสั่งของผู้ อนุญาตผู้ใดไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว ให้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการวินิจฉัย อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งจากผู้อนุญาตหรือวันที่ทราบคำสั่ง แล้วแต่กรณี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

29. พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พุทธศักราช 2518

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการสูงสุดหรือผู้แทน

ตามมาตรา 7 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวัตถุที่ออก ฤทธิ์ต่อจิตและประสาท” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ อธิบดี กรรมการแพทย์หรือผู้แทน อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์หรือผู้แทน อธิบดีกรมอนามัยหรือ ผู้แทน อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน อัยการสูงสุดหรือผู้แทน อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยา เสพติดหรือผู้แทน ผู้อำนวยการกองสุขภาพจิต กรมการแพทย์ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรี แต่งตั้งอีกไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการ กองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยมาตรา 11 กำหนดให้คณะกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทมีหน้าที่ให้ ความเห็น คำแนะนำหรือความเห็นชอบในเรื่องต่อไปนี้

(1) การผลิต ขาย นำเข้า ส่งออก นำผ่าน หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ หรือการ ขึ้นทะเบียนวัตถุตำรับ

(2) การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต การเพิกถอนทะเบียนวัตถุตำรับ หรือ การเพิกถอนวัตถุตำรับยกเว้น

(3) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิต ขาย นำเข้า ส่งออก นำ ผ่าน มีไว้ในครอบครอง หรือการนำมาเป็นตัวอย่าง ซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ หรือวัตถุตำรับ ยกเว้นและ การตรวจสอบสถานที่ผลิต สถานที่ขาย สถานที่เก็บ และสถานที่ประกอบธุรกิจอื่น ซึ่งวัตถุดังกล่าว

(4) การออกกฎกระทรวงหรือประกาศที่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้

(5) เรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย หรือตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

30. พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พุทธศักราช 2535

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

ตามมาตรา 13 กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง กระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการตามมาตรา 13 มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
- (2) กำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา
- (3) พิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
- (4) พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับโครงการตามที่เห็นสมควร

31. พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พุทธศักราช 2508

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

ตามมาตรา 25 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองเกี่ยวกับสัญญาชาติ ประกอบด้วย

- (1) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ
- (2) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินหกคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์การทำงานด้านสัญญาชาติเป็นที่ประจักษ์ เป็นกรรมการให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการของกรมการปกครองอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

โดยมาตรา 27 กำหนดให้คณะกรรมการกลั่นกรองเกี่ยวกับสัญญาชาติมีหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการใช้อำนาจตามมาตรา 7 ทวิ มาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 12/1 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 24 และการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ ในการใช้อำนาจและดำเนินการดังกล่าวให้รัฐมนตรีรับฟังข้อเสนอนแนะและความเห็นของคณะกรรมการประกอบด้วย

32. พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช 2540

ผู้ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ อัยการจังหวัด

ตามมาตรา 6 กำหนดให้ในแต่ละจังหวัดที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กรรมการ อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด สรรพากรจังหวัด ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นทุกราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนกอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และผู้ทรงคุณวุฒิอีกหกคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากรายชื่อบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์เกี่ยวกับรั้งนกที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนกในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเสนอจำนวนสองคนและที่สภาจังหวัดเสนอจำนวนสี่คนเป็นกรรมการ และปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมาตรา 7 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่น มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ให้และเพิกถอนสัมปทานเก็บรั้งนก
- (2) พิจารณาการจัดเก็บและจัดสรรเงินอากรรั้งนก
- (3) ให้คำแนะนำแก่ผู้รับสัมปทานเกี่ยวกับการเก็บรั้งนก
- (4) กำกับดูแลการเก็บรั้งนกของผู้รับสัมปทานให้เป็นไปตามสัมปทาน และตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข รวมทั้งปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการจัดเก็บเงินอากรรั้งนกและมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในประเทศไทยองค์กรอัยการถือเป็นองค์กรที่มีบทบาท และอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกธรรมทั้งในคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองในฐานะที่

พนักงานอัยการเป็นทนายของแผ่นดิน ไม่ว่าจะใช้อำนาจในการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญา อำนาจในการสอบสวนคดีอาญา ตลอดจนเป็นผู้แทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง แต่นอกจากบทบาทหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกธรรมแล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนด้วย ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลในทุกบทบาทหน้าที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรอัยการ โดยกำหนดให้องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จากเดิมที่เป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ก็เพื่อให้องค์กรอัยการมีความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระนั้นถือเป็นหลักการที่สำคัญของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันมีความหมายดังนี้

หลักความเป็นกลาง หมายถึง การไม่เป็นฝักเป็นฝ่ายทั้งในทางการเมืองและทางส่วนตัว และการปราศจากอคติ ความเป็นกลางไม่ได้หมายความว่าไม่มีความเห็นใดๆ ไปในทางฝ่ายใด แต่เป็นเรื่องที่สามารถมีความเห็นไปในทางใดๆ ได้อย่างเที่ยงธรรม โดยใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระไม่ลำเอียง อันเป็นลักษณะที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ¹²⁰

ส่วนหลักความเป็นอิสระ หมายถึง ความเป็นอิสระจากการควบคุมและการแทรกแซงขององค์กรอื่น ๆ หากพิจารณาตามข้อกำหนดแห่งรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ทุกองค์กรล้วนสามารถใช้อำนาจสูงสุดในกรอบอำนาจของตนโดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาของใครหรือองค์กรใด ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้กำหนดกรอบอำนาจขององค์กรอัยการไว้ในมาตรา 255 วรรคหนึ่งไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น” และในมาตรา 255 วรรคสอง บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

¹²⁰ วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่, ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2551 น.138

ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการในฐานะการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ที่องค์กรอัยการต้องมีอำนาจอย่างสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่นได้อย่างอิสระ โดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือการสั่งการของใครหรือองค์กรใด¹²¹

เมื่อองค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จึงได้กำหนดบทบาทหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งให้แก่องค์กรอัยการ คือ การตรวจสอบการกระทำและการใช้อำนาจรัฐขององค์กรทุกองค์กร การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงไว้หลายประการ¹²² การกำหนดหน้าที่ในการปกป้องรัฐธรรมนูญจากการกระทำใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹²³ ตลอดจนการมีบทบาทหน้าที่ในการประกันสิทธิเสรีภาพของปวงชนและการปกป้องสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมิให้ถูกล่วง

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, น.139-140

¹²² จะเห็นได้จากมาตรา 275 และมาตรา 276 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่กำหนดว่า กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่อยู่ หรือผู้ใดส่วนอิสระที่ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่นผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

หรือกรณีมาตรา 262 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 คือ กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด แล้วเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการในการเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอื่น และของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

¹²³ จะเห็นได้จากมาตรา 68 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทบาท หน้าที่ขององค์กรอัยการในการปกป้องรัฐธรรมนูญจากการกระทำใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดว่า บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้ ซึ่งในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการดังกล่าว ผู้ทราบการกระทำย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้

ละเมิด โดยได้มอบหมายบทบาทอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีและการดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อบรรลุถึงกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังกล่าวให้แก่องค์กรอัยการและอัยการสูงสุด

ดังนั้น จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่องค์กรในบังคับของฝ่ายบริหาร และให้องค์กรอัยการมีบทบาทหน้าที่ประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นในเบื้องต้นว่า องค์กรอัยการควรที่จะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองได้โดยการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบนั้น ซึ่งการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยองค์กรอัยการ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า มีบทกฎหมายใดให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักนิติรัฐ (ซึ่งหากเปรียบเทียบกับผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 245 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้มีอำนาจฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้)

ในประเด็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองนี้ เมื่อไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ก็ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

จากบทบัญญัติมาตรา 42 ดังกล่าว จะเห็นว่า ผู้ที่จะฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ จะต้องเป็น “ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย” กับการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งหลักเรื่อง “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย” นี้ ปรากฏชัดเจนอยู่ในคำนิยามของ “คู่กรณี” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า

“คู่กรณี หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย”

ซึ่งในการพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือไม่ ศาลปกครองฝรั่งเศสวางหลักไว้ 6 ประการดังนี้¹²⁴

¹²⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), หน้า 318 - 319.

ประการแรก ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าวต้องมีอยู่จริง

ประการที่สอง ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าว จะต้องมิลักษณะที่ระบุตัวได้ (ไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือประโยชน์ร่วมกัน) เพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีเพื่อพิทักษ์ความชอบธรรมโดยอ้างแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นพลเมืองดี หรือผู้บริโศกคนหนึ่ง

ประการที่สาม ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าว จะต้องมีความชอบธรรม เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการทำให้เกิดความไม่ถูกต้อง มาฟ้องคดีโต้แย้งความไม่ถูกต้องนั้น

ประการที่สี่ ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าว จะต้องมีความถูกต้องพอควรแก่เหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีโดยสมาคมที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมที่กว้างขวางเกินไป

ประการที่ห้า ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าว จะต้องมิลักษณะโดยตรงในเรื่องที่นำมาฟ้องคดี เช่น จะฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้ซึ่งรักความเป็นธรรม หรือในฐานะประชาชนคนหนึ่ง หรือผู้พิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมายมิได้ เพราะถือว่าไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงเพียงพอที่จะฟ้องคดีได้

ประการที่หก ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียดังกล่าว จะต้องมิลักษณะค่อนข้างแน่นอน

นอกจากนี้ ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียนั้น อาจจะเป็นเรื่องในทางวัตถุหรือในทางจิตใจก็ได้ เช่น สมาคมศิษย์เก่าของโรงเรียนแห่งหนึ่งมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่อาจกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงของโรงเรียนแห่งนั้นได้

ซึ่งแนวทางการพิจารณาความมีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียกับเรื่องที่ฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวนี้ ศาลปกครองไทยได้นำมาใช้ในการวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 หรือไม่ในหลายคดี เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 144/2546 วินิจฉัยว่า “สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ย่อมเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และถือว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายบริหารของเทศบาลฯ อนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารโดยไม่ถูกต้องตามเทศบัญญัติควบคุมอาคาร”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2546 วินิจฉัยว่า “การดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างถนนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อมีการฟ้องว่าการใช้จ่ายงบประมาณในกรณี ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลปากช่องเสียหาย จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารฯ ซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กระทำละเมิดดังกล่าว สมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทนองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยตรงตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 655/2549 วินิจฉัยว่า “กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำการสอบสวนและวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งสิ้นสุดลง เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า มีอาจถือได้ว่าบุคคลที่ร้องเรียนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่อาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวสิ้นสุดลงได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นการช่วยเหลือผู้กระทำผิดโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดมีผลทำให้บุคคลที่ถูกร้องเรียนยังคงเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจอาศัยความเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแสวงหาประโยชน์จากสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญาได้ ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นประชาชนผู้เสียภาษีและอาศัยอยู่ในเขตจังหวัด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2551 วินิจฉัยว่า “กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการค้าสิ่งประดิษฐ์ทำด้วยไม้ต่างประเทศนำเข้า ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องการนำเข้าและไม้แปรรูป รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้ เข้ามาในราชอาณาจักรตามแนวชายแดนจังหวัดตากและจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ.2548 เนื่องจากทำให้ต้องชำระค่าธรรมเนียมในการออกใบกำกับสิ่งประดิษฐ์นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการค้าสิ่งประดิษฐ์ทำด้วยไม้ต่างประเทศนำเข้า ต้องปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว จึงเป็นผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศฉบับพิพาท และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีต้องมีค่าบังคับของศาลโดยการสั่งเพิกถอนประกาศข้างต้นตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน”

ด้วยเหตุนี้ เมื่อนำหลักเรื่องประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียในเรื่องที่ฟ้องคดี มาพิจารณาประกอบกับ

1) หลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และดูแลประโยชน์สาธารณะ และการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนขององค์กรอัยการ

2) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือคดีฟ้องละเลยล่าช้า ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะตีความคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ที่มีสิทธิฟ้องคดีในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งไม่จำกัดว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ซึ่ง “สิทธิ” ถูกกระทบกระเทือนเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎนั้น ไม่จำเป็นว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ซึ่งสิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนแล้วจากกฎที่นำมาฟ้อง¹²⁵ ตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 402/2550 ซึ่งวินิจฉัยว่า “ประกาศของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ที่กำหนดอัตราค่าบริการสำหรับบุคคลที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ นอกจากจะมีผลกระทบต่อคนไทยและชาวต่างประเทศที่เข้าไปในอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการธุรกิจท่องเที่ยวแล้ว ยังส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อรายได้ของภาครัฐและการทำมาหาได้ของภาคเอกชน ดังนั้น เมื่อประกาศพิพาทมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการธุรกิจท่องเที่ยว ต้องชำระค่าบริการตามอัตราที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าวเมื่อเข้าไปประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นจำนวนที่สูงเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องมาจากการออกประกาศดังกล่าว”

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า โดยบทบาทหน้าที่ขององค์กรอัยการนั้น จึงเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในความหมายของมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เป็น “กฎ” ได้ เพราะกฎ เป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในวงกว้าง ดังนั้น หากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎ องค์กรอัยการในฐานะผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะจึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 42 วรรคหนึ่งซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

สำหรับนิติกรรมทางปกครองที่เป็น “คำสั่ง” นั้น เนื่องจากคำสั่งทางปกครองจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งเป็นการเฉพาะราย จึงไม่สอดคล้องกับหน้าที่ในการดูแลประโยชน์สาธารณะขององค์กรอัยการ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าพนักงานอัยการไม่อาจฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแทนประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งนั้นได้

แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้องค์กรอัยการมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เป็น “กฎ” โดยการฟ้องคดีเพิกถอนต่อศาลปกครองนั้น ยังมีประเด็นที่ควรจะต้องพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ

¹²⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า 325.

ประการแรก แม้องค์กรอัยการจะเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามความหมายในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่สามารถฟ้องคดีเพิกถอนกฎได้ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่การฟ้องคดีของพนักงานอัยการในกรณีนี้ ก็จะต้องไม่ต้องห้ามตามบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการด้วย เนื่องจากภายใต้หลักนิติรัฐ การกระทำขององค์กรของรัฐ แม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำได้ แต่การกระทำนั้นก็ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจนั้นเองหรือกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งในเรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่พนักงานอัยการฟ้องคดีเพิกถอนกฎ จะเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (5) หรือไม่ ซึ่งมาตรา 14 (5) บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

“ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณี และมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแตกต่างให้ก็ได้”

จากบทบัญญัติมาตรา 14 (5) ดังกล่าว พนักงานอัยการไม่มีอำนาจดำเนินคดีปกครองได้ถ้าเข้าหลักเกณฑ์ 2 ประการดังนี้

1) คู่กรณีเป็น หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวในมาตรา 14 (3) เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือเป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น เช่น องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ

2) กรณีเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานตามข้อ 1) กับรัฐบาล หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

แต่ถ้าไม่เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ประการ พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะรับว่าต่างหรือแตกต่างให้ก็ได้ ดังนั้น ในกรณีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจฟ้องคดีเพิกถอนกฎเมื่อได้รับคำร้องขอจากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎนั้น จึงไม่ต้องด้วยมาตรา 14 (5) ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ พ.ศ.2553 เพราะมิใช่การรับว่าต่างหรือแตกต่างแทนหน่วยงานรัฐ และมีใช้กรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวในมาตรา 14 (3) พิพาทกับรัฐบาลหรือพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

สำหรับกรณีที่พนักงานอัยการเห็นเองว่ากฎใดอาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย และประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้น ก็มีใช้การรับว่าต่างหรือแตกต่างแทนหน่วยงานรัฐ และมีใช้กรณีองค์กรอัยการในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ พิพาทกับรัฐบาลหรือพิพาทกับหน่วยงานอื่นของรัฐด้วยกันเอง เพราะการฟ้องคดีของพนักงานอัยการในกรณีนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐในฐานะองค์กรผู้มิบทบาทหน้าที่และส่วนได้เสียตามความในมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองฯ ในการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้อำนาจเป็นการตั้งประเด็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามความมุ่งหมายของ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ มาตรา 14 (5) ประกอบกับหลักความเป็นกลางในการดำเนินคดี ของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการไม่ใช่คู่ความในเนื้อหาไม่ว่ากรณีใด¹²⁶ ฉะนั้น การฟ้องคดี เพิกถอนกฎในกรณีนี้ จึงไม่ต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน

ประการที่สอง ในกรณีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เป็น กฎ ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องได้มีการขอให้พนักงานอัยการช่วยแก้ต่างให้ ซึ่ง พนักงานอัยการจะต้องรับแก้ต่างให้เพราะอยู่ในอำนาจหน้าที่¹²⁷ ในกรณีเช่นนี้จะเห็นว่าทั้งผู้ฟ้อง และผู้ถูกฟ้องต่างก็มีพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีให้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ พนักงานอัยการจะ ถือเป็นผู้คู่ความหรือคู่กรณีและต้องสู้คดีกันเองหรือไม่

ในประเด็นนี้ หากพิจารณากระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าการพิจารณาคดีของศาลปกครองโดยส่วนใหญ่จะเป็นลายลักษณ์อักษรและใช้ระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวน (Inquisitorial System) ไม่ใช่ระบบการพิจารณาคดีแบบกล่าวหา (Accusatorial System) อย่างคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนนั้น จะเป็นระบบพิจารณาคดีที่ ผู้พิพากษาจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดี (active role) โดยในคดีปกครอง ตุลาการ จะต้องทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะ

¹²⁶ คณิต ฒ นคร, “หลักวิชาซีพนักงานกฎหมาย : อัยการ” ในรวมบทความ ธรรมนูญหมาย นักกฎหมาย และหลักวิชาซีพนักงานกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), หน้า 106.

¹²⁷ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 กำหนดให้พนักงาน อัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1)
- (2)
- (3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็น องค์การตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทาง อนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงาน อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตาม หน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงาน ของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อ เห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่ความหรือคู่กรณียื่นหรือเสนอต่อศาลเท่านั้น¹²⁸ ซึ่งแตกต่างจากระบบการพิจารณาคดีแบบกล่าวหา ที่ผู้พิพากษาจะไม่ได้มีบทบาทหลักในกระบวนการพิจารณา เพราะการดำเนินคดีในศาลจะเป็นเรื่องของคู่ความเป็นสำคัญ และการวินิจฉัยชี้ขาดของผู้พิพากษาก็จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความได้นำเสนอต่อศาล ดังนั้น ถ้าคำคู่ความหรือพยานหลักฐานที่นำเสนอโดยคู่ความมีข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์ โดยทั่วไปแล้วผู้พิพากษาจะไม่ลงไปยุ่งเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่ความ เพราะคิดว่าจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมเป็นการเข้าข้างคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของคดีในศาลยุติธรรมจะมีลักษณะเป็นการต่อสู้ในคดีระหว่างคู่ความ ซึ่งส่วนสำคัญที่สุดในการดำเนินคดีในระบบกล่าวหาจะ ได้แก่ การนั่งพิจารณาในศาล และด้วยเหตุนี้การพิจารณาในศาลจึงมีลักษณะเป็นการต่อสู้โต้แย้งกันด้วยวิธีสืบพยานหักล้างกันระหว่างคู่ความ (โดยทนายความ) ต่อหน้าผู้พิพากษา (a trial by verbal battle หรือ oral adversary trial)

ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติ การดำเนินคดีปกครองจึงมีขั้นตอนที่เรียกว่าการแสวงหาข้อเท็จจริง (ก่อนขั้นตอนของการนั่งพิจารณาคดี) ซึ่งศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว และตุลาการที่มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริง เรียกว่า ตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งเป็นตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นั้น บทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวนในการทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงจะกระทำได้อย่างกว้างขวางตามที่ตนเห็นสมควร แม้ว่าโดยความเป็นจริงแล้วจะต้องเริ่มจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความยื่นหรือเสนอต่อศาลก็ตาม และแม้แต่วิธีการที่ใช้ในการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานก็สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง หน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นย่อมจะต้องกระทำเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ครบถ้วนก่อนที่องค์คณะจะพิจารณาวินิจฉัยคดี ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ตรวจสอบและโต้แย้งหักล้างข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ตุลาการแสวงหา

¹²⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 55 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร”

และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใดๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม”

ได้มาด้วยตนเองก่อนเสมอ ก่อนที่รวมเป็นส่วนหนึ่งในสำนวนแห่งคดี ด้วยเหตุนี้ในคดีปกครองโดยทั่วไป จึงไม่บังคับว่าจะต้องมีนายความ จะมีที่นายความอาจมีความจำเป็นในคดีเรื่องการเรียกให้ใช้เงินหรือในคดีสัญญาทางปกครองที่มีความสลับซับซ้อนเป็นพิเศษ นอกจากนี้ วิธีพิจารณาคดีปกครองส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดจะเป็นลายลักษณ์อักษร คดีจะได้รับการตัดสินชี้ขาดจากคำคู่ความรวมทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการมาตามกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่จะอยู่ในสำนวนคดีทั้งหมด

ที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่ง คือ วิธีพิจารณาคดีปกครองหรือขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองยังให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกัน เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อเท็จจริง กล่าวคือ โดยหลักแล้ว “ตุลาการเจ้าของสำนวน” จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง แต่จะเสนอข้อเท็จจริงนั้นต่อตุลาการอื่นที่ประกอบกันเป็นองค์คณะ และต่อ “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งมีใช้ตุลาการในองค์คณะนั้นพิจารณาด้วย สำหรับในส่วนของการวินิจฉัยชี้ขาดนั้น “ตุลาการผู้แถลงคดี” จะเสนอ “คำแถลงการณ์” ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมทั้งการให้ความเห็นในทางชี้ขาดตัดสินคดีต่อองค์คณะ ก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัย อันเปรียบเสมือนเป็นความเห็นของตุลาการนายเดี่ยวว่าหากตนมีหน้าที่ตัดสินคดีเรื่องนั้นตนจะพิพากษาอย่างไร ด้วยเหตุผลประการใด ซึ่งแม้ว่าคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือเป็นคำพิพากษา แต่การให้มีระบบการเสนอ “คำแถลงการณ์” ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อองค์คณะเช่นนี้ จะช่วยทำให้การใช้อำนาจตัดสินคดีขององค์คณะมีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ โดยหลักก็จะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะจะมีการเปรียบเทียบคำวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีและขององค์คณะในคดีปกครอง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีควบคู่กันเสมอ¹²⁹

จากการที่ระบบการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นแบบระบบไต่สวนและโดยส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณาคดีที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายในคดีปกครองจะมีพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีให้ก็ตาม แต่พนักงานอัยการทั้งสองฝ่ายคงไม่ถือเป็นคู่กรณีที่ต้องต่อสู้คดีกันเองอย่างเช่นในระบบกล่าวหา แต่คงจะต้องถือว่าพนักงานอัยการทั้งสองฝ่ายกำลังกระทำหน้าที่ในการช่วยศาลแสวงหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้าสู่สำนวนอันเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของตุลาการที่จะสามารถตัดสินคดีได้อย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีชอบนั้น มีองค์

¹²⁹ ที่มา http://www.admincourt.go.th/00_web/02_kadee/02_procedure/02_proc02.htm

ที่มีหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ซึ่งหากเห็นว่ากฎ คำสั่ง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้ (มาตรา 245 (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550)¹³⁰ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง โดยปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ การที่กำหนดให้องค์กรอัยการเข้าไปมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยการยื่นฟ้องคดีเพิกถอนกฎต่อศาลปกครอง จะถือเป็นการทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่

ในประเด็นนี้ หากพิจารณาจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว จะเห็นได้ว่าในระบบการปกครองดังกล่าว การที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจของรัฐเพื่อบังคับกับประชาชนได้ กฎหมายก็ต้องกำหนดให้มีองค์กรที่เข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่าหลักนิติรัฐจะเกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ตีนั้น ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความเห็นในเบื้องต้นว่าจะต้องมีองค์กรตรวจสอบหลายองค์กร¹³¹ เพราะการที่มีหลายองค์กรที่สามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ย่อมถือเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย และจะส่งผลให้ฝ่ายปกครองมีความระมัดระวังและรอบคอบมากยิ่งขึ้นในการที่จะออกนิติกรรมทางปกครองได้ออกมาเพื่อบังคับกับประชาชน ดังนั้น ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การกำหนดกฎเกณฑ์การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไม่ให้ซ้อนกัน โดยให้เสริมซึ่งกันและกัน แต่มิใช่ปฏิเสธการมีหลายองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพราะเกรงว่าจะเกิดความซ้ำซ้อนกันในเชิงอำนาจหน้าที่ เพราะการมีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหลายองค์กรย่อมเป็นผลดีต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่กล่าวมา

นอกจากนี้ การที่กำหนดให้องค์กรอัยการมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองที่เป็นกฎ มีเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ องค์กรอัยการถือว่ามีความพร้อมในด้านบุคลากรและสถานที่ กล่าวคือ องค์กรอัยการมีสถานที่ตั้งอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ และมีบุคลากรที่มี

¹³⁰ โดยหลักแล้วการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ร้องเรียนอย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้น คือ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มี การร้องเรียนได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 244)

¹³¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), หน้า 295.

ความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายหลายด้านซึ่งรวมถึงกฎหมายปกครองด้วย อีกทั้งยังมีสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) ดังนั้น ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนจากการที่ฝ่ายปกครองออกกฎใดมา ประชาชนดังกล่าวก็สามารถร้องขอให้พนักงานอัยการช่วยตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้ออกกฎโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ได้ทันทีและสะดวกมากขึ้นเพราะสำนักงานอัยการตั้งอยู่ในทุกจังหวัดอยู่แล้ว อันเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระงานของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ในอีกทางหนึ่ง และถ้าพิจารณาในภาพรวมก็จะเห็นว่า ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (ทางปกครอง) ของประเทศจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อองค์กรอัยการมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองได้ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมา สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อมาก็คือ แนวทางที่พนักงานอัยการใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองว่าควรมีแนวทางอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอแนวทางที่พนักงานอัยการจะใช้ในการตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง ดังนี้

โดยนิติกรรมทางปกครองนั้นมีอยู่ 2 ประเภท คือ กฎกับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น แนวทางที่พนักงานอัยการจะใช้ในการตรวจสอบก็จะแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

ในกรณีนี้ หากพนักงานอัยการเห็นว่ากฎที่ออกมาโดย “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”¹³² เป็นการออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือมีกฎหมายกำหนดให้ออกได้แต่ฝ่ายปกครองได้ออกกฎเกินไปกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ได้กระทำให้ออกได้ตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายกำหนดไว้ หรือฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ

¹³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้นิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ดังนี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม

(1) หรือ (2)

ที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในกรณีเหล่านี้ไม่ว่าพนักงานอัยการจะเห็นเองหรือมีผู้มาร้องขอให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเพิกถอนกฎก็ตาม พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้นได้ และถ้ากฎนั้นมีชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมวินิจฉัยเพิกถอนกฎดังกล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้องค์กรอัยการจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ แต่ในการเข้าไปตรวจสอบกฎโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ควรมีข้อจำกัดตรงที่ว่า หากกฎใดก็ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรอัยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำอยู่แล้ว (ซึ่งมีกฎหมายใดบ้างนั้นได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4) ก็ย่อมหมายความว่ากฎนั้น ได้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรอัยการแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบด้วยวิธีฟ้องเป็นคดีเพิกถอนต่อศาลปกครองโดยองค์กรอัยการอีก มิฉะนั้นจะมีผลเท่ากับว่าพนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีเพิกถอนกฎที่ตัวเองมีส่วนร่วมในการทำเสียเอง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของตัวตนเององค์กรอัยการในการทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ได้ ดังนั้น พนักงานอัยการจึงไม่ควรรับดำเนินคดีในกรณีดังกล่าว

ประการที่สอง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก คือ กรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยฝ่ายปกครองเป็นการออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือมีกฎหมายให้อำนาจแต่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองเกินไปกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ได้กระทำให้ออกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในกรณีเหล่านี้ผู้วิจัยเห็นว่า ถ้าให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการต้องฟ้องฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องนั้นสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการแก้ต่างให้ได้¹³³ จึงเป็นการส่งผลให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายมีพนักงานอัยการเป็นผู้ว่าต่างและแก้ต่างให้ และทำให้พนักงานอัยการต้องต่อสู้คดีความกันเองซึ่งโดยหลักการแล้วพนักงานอัยการจะไม่กระทำ อีกทั้งจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (5) ได้ นอกจากนี้ คำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับกับกรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในวงจำกัดเฉพาะบุคคลที่ได้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่ได้มุ่งหมาย

¹³³ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (3) และ (4)

ให้ใช้บังคับแต่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ฉะนั้น บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากจากกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงมีอยู่เป็นวงกว้างอันจะถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเสียหายของประชาชนเป็นส่วนรวมหรือความเสียหายของประโยชน์สาธารณะได้ ด้วยเหตุนี้ องค์การอัยการซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงอยู่ในฐานะ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามความในมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎได้ แต่ในกรณีของคำสั่งทางปกครอง พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะนอกจากเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังไม่เป็นการสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์การอัยการในการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม ดังนั้น จึงไม่อาจตีความ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ให้รวมไปองค์การอัยการในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้

กรณีที่สอง คือ กรณีคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกมา หรือกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง แล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้ขอให้พนักงานอัยการช่วยดำเนินคดีให้ ในกรณีเหล่านี้เมื่อพนักงานอัยการได้รับเรื่องจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งหมดแล้ว หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้ร้องขอดังกล่าวเป็นการออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานอัยการมีอำนาจความเห็นแย้งเพื่อยุติการดำเนินคดี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เรื่อง “แนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ” ที่ได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวของพนักงานอัยการถือเป็นกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ในอีกทางหนึ่ง และแนวคิดที่พนักงานอัยการมีดุลพินิจไม่ต้องรับดำเนินคดีให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากพนักงานอัยการเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นแนวคิดที่คล้ายกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจแก่ Attorney General มีอำนาจถอนฟ้องหรือไม่ดำเนินคดีต่อไปได้ หากเห็นว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะมีเงื่อนไขใดๆ จากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือไม่ และยักรวมถึงมีอำนาจประนีประนอมยอมความ หรือตกลงกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ Attorney General ยังสามารถดำเนินคดีหรือดำเนินการต่างๆ เพื่อบังคับการให้

เป็นไปตามกฎหมายได้เอง หากเห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของรัฐหรือเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์สาธารณะ¹³⁴

อนึ่ง การที่องค์กรอัยการมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร อันส่งผลให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ ต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังและแก้ไขการปฏิบัติงานที่เป็นปัญหาต่อประชาชนอย่างจริงจังมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการสอดคล้องกับบทบาทและภารกิจขององค์กรอัยการ ที่มีหน้าที่อำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐซึ่งหมายถึงความสงบเรียบร้อยของสังคม และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐโดยมิชอบ¹³⁵ และให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน



¹³⁴ สุรพงษ์ อินทสระ, บทบาทของพนักงานอัยการในคดีปกครอง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2545), น.129-130

¹³⁵ คณิต ฦ นคร, “หลักวิชาชีพนักกฎหมาย : อัยการ” ในรวมบทความ ครูกฎหมาย นักกฎหมาย และหลักวิชาชีพนักกฎหมาย, หน้า 107.

รายการอ้างอิง

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2554.
- , หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2544.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2541.
- กุลพล พลวัน, “หลักทั่วไปแห่งกฎหมายปกครอง,” ในเอกสารชุดการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : หนึ่งเจ็ดการพิมพ์), 2526.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2552.
- คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ม.ป.ท., 2539 ; อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายนับ ณ นคร), 2539.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2553.
- , การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2540.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2553.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2551.
- บุญญฤทธิ์ เจริญผล, บทบาททนายแผ่นดินในการรักษาความสงบเรียบร้อยและผลประโยชน์ของชาติ (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร), 2508-2509.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง), 2550.
- มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2553.

มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2551.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา), 2547.

_____, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2544.

วิษณุ วรรณุญ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และ เจตน์ สถาวรศีลพร, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โครงการพัฒนาตำรานิติศาสตร์ด้านกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา), 2551.

โอกาส ประุณินท์, ศิลปะการให้คำปรึกษาแก่จังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ฉลองรัตน์ ; หนังสือที่ระลึก 100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการ), 2536.

วิทยานิพนธ์

นพพร โพธิ์รังสิยากร, “การใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2524.

วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่, “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง), 2551.

สุรพงษ์ อินทสระ, บทบาทของพนักงานอัยการในคดีปกครอง, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2545.

สุรพล ธรรมสถิตติ, “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2528.

บทความ

กุลพล พลวัน, “อัยการกับการว่าต่างคดีให้กับรัฐ”, วารสารอัยการ 1,9 (กันยายน 2521).

_____ “ปัญหาว่าต่างแก้ต่างคดีให้กับฝ่ายปกครองโดยอัยการ,” วารสารอัยการ 4, 45 (กันยายน 2524).

_____ “โครงสร้างของกรมอัยการ,” วารสารอัยการ 2, 14 (กุมภาพันธ์ 2522).

จตุภรณ์ แก้วคุ้มภัย, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองไทย,”
วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2548).
ชุมพร พลรักษ์, “การละเมิดกฎหมายในสังคมไทย,” วารสารทนายความ 15, 2 (สิงหาคม 2513).
บุบผา อัครพิมาน, “การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง,”
วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2549).

ข้อมูลจากเว็บไซต์

บุบผา อัครพิมาน, “ผลของสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” หน้า 4. จาก
http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/talsanya.pdf.
พัชณา จิตรมहीมา, “ข้อความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง,” หน้า 39 – 40.
จาก
http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=499&Itemid=6.
ศาลปกครอง จาก
http://www.admincourt.go.th/00_web/02_kadee/02_procedure/02_proc02.htm



ประวัติคณะผู้วิจัย

1. นายวีระพงษ์ บึงไกร / MR.WEERAPONG BUNGKRAI
2. รหัสบัตรประจำตัวประชาชน 3 3108 00048 79 4
3. อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เลขที่ 333 หมู่ 1 ต.ท่าสูด อ.เมือง จ.เชียงราย 57100 หมายเลขโทรศัพท์ 053-916-858 โทรสาร 053-916-857 E-mail address - weerapong_7530@hotmail.com
4. ประวัติการศึกษา
 - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 - นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 - เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
5. ประวัติการทำงาน
 - อาจารย์พิเศษรายเดือน วิทยาลัยพาณิชยการบางนา 1 ต.ค. 2542-30 ก.ย. 2543
 - อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี 15 พ.ค. 2544-31 ต.ค. 2549
 - อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา 1 พ.ย. 2549-30 เม.ย. 2550
 - อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 1 พ.ค. 2550 - ปัจจุบัน
6. สาขาวิชาการที่มีความชำนาญพิเศษ (แตกต่างจากวุฒิการศึกษา) ระบุสาขาวิชาการ
 - กฎหมายแรงงาน - กฎหมายนิติกรรมสัญญา
 - กฎหมายปกครอง
7. ประวัติการนำเสนอผลงานวิจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ โปรดระบุชื่อเรื่องของผลงาน ชื่อการประชุม สถานที่ วัน เวลา ตามระบบสากล
 - ไม่มี
8. ประวัติการเผยแพร่ผลงานวิจัย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โปรดระบุชื่อเรื่องผลงาน ชื่อวารสาร ตามระบบสากล
 - ไม่มี

9. ผลงานวิจัยที่ได้รับการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา หรือผลงานวิจัยที่อยู่ระหว่างการยื่นขอจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา

- ไม่มี

10. ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานวิจัยทั้งภายในและต่างประเทศ โดยระบุตำแหน่งหน้าที่ในการทำการวิจัย ว่าเป็นผู้อำนวยการแผนงานวิจัย หัวหน้าโครงการวิจัย หรือผู้ร่วมวิจัยในแต่ละข้อเสนอการวิจัย และระบุสถานภาพของงานวิจัยด้วย

- งานวิจัยที่ทำเสร็จแล้ว : โครงการผลกระทบทางกฎหมายของความตกลงว่าด้วยการต่อต้านการค้าสินค้าปลอมแปลงต่อประเทศไทย : ศึกษาศึกษากรณีการคุ้มครองผลิตภัณฑ์ยา (ผู้ร่วมวิจัย)

- งานวิจัยที่กำลังทำ : ไม่มี



ประวัติคณะผู้วิจัย

1. นาย สุกัล กฤตลักษณ์วงศ์ / MRS.SUGAL KRITALUKVONG
2. รหัสบัตรประจำตัวประชาชน 3 1206 00599 40 3
3. อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เลขที่ 333 หมู่ 1 ต.ท่าสูด อ.เมือง จ.เชียงราย 57100 หมายเลขโทรศัพท์ 053-916-858 โทรสาร 053-916-857 E-mail address panda_pipo@hotmail.com
4. ประวัติการศึกษา
 - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 - นิติศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 - เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
5. ประวัติการทำงาน
 - อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 21 พ.ค. 2550 - ปัจจุบัน
6. สาขาวิชาการที่มีความชำนาญพิเศษ (แตกต่างจากวุฒิการศึกษา) ระบุสาขาวิชาการ
 - กฎหมายอาญา
 - พระธรรมนูญศาลยุติธรรม
7. ประวัติการนำเสนอผลงานวิจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ โปรดระบุชื่อเรื่องของผลงาน ชื่อการประชุม สถานที่ วัน เวลา ตามระบบสากล
 - ไม่มี
8. ประวัติการเผยแพร่ผลงานวิจัย ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โปรดระบุชื่อเรื่องผลงาน ชื่อวารสาร ตามระบบสากล
 - มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวจากการนำเที่ยวที่ต่ำกว่าต้นทุน : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในวารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
9. ผลงานวิจัยที่ได้รับการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา หรือผลงานวิจัยที่อยู่ระหว่างการยื่นขอจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา
 - ไม่มี
10. ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานวิจัยทั้งภายในและต่างประเทศ โดยระบุตำแหน่งหน้าที่ในการทำการวิจัย ว่าเป็นผู้อำนวยการแผนงานวิจัย หัวหน้าโครงการวิจัย หรือผู้ร่วมวิจัยในแต่ละข้อเสนอการวิจัย และระบุสถานภาพของงานวิจัยด้วย

- งานวิจัยที่ทำเสร็จแล้ว : มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวจากการนำเที่ยวที่ต่ำกว่าต้นทุน : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน
- งานวิจัยที่กำลังทำ : มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการส่งออกอาหารสำเร็จรูปแช่แข็งไปยังประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

