



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ตามพระราชบัญญัติควบคุม
การฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙

จัดทำโดย

นายณรินทร์ ทองธิว
อัยการพิเศษฝ่าย สำนักงานอัยการภาค ๗

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง



..... ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นายสุชาติ มงคลเลิศพล)

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	๑-๒
๑.๑ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
๑.๒ ขอบเขตของการศึกษา	๓
๑.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๓
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	
๒.๑. การกระทำทางยุติธรรม	๔-๘
๒.๒ การกระทำทางปกครอง	๘-๑๐
บทที่ ๓ เนื้อหาของคดีที่จะนำมาวิเคราะห์	๑๑-๑๕
บทที่ ๔ บทวิเคราะห์เนื้อหาของคดี	๑๖-๒๗
บทที่ ๕ บทสรุป	๒๘
บรรณานุกรม	๒๙

บทที่ ๑

บทนำ

เป็นที่รับรู้กันอยู่ทั่วไปว่าประเทศไทยมักจะกล่าวถึงหลักนิติธรรม (Rule Of Law) บ่อยๆ กล่าวคือ กฎหมายเป็นผู้ปกครองในขณะที่จะมีหลักอีกหลักหนึ่งที่จะมีพูดกล่าวอ้างถึงคือ หลักนิติรัฐซึ่งโดยส่วนตัวของข้าพเจ้าค่อนข้างเห็นด้วยว่าประเทศไทยใช้ระบบนิติรัฐมากกว่าโดยตั้งแต่สมัยปฏิรูปกฎหมายในช่วงรัชกาลที่ ๕ ก็มีประมวลกฎหมายขึ้นใช้แล้ว ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญาสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.๑๑๕ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.๑๒๗ พระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ.๑๓๓ เป็นต้น สืบเนื่องมาเห็นได้จากท่านอาจารย์หยุด แสงอุทัย ซึ่งแต่งคำอธิบายข้อกฎหมายลักษณะอาญา อาจารย์คณิต ณ นคร จนกระทั่งอาจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ สืบเนื่องมาทั้งหมดล้วนแล้วแต่สอนกฎหมายในเชิงปฏิธานนิยมทั้งสิ้น ทั้งนี้จากการงานเขียนของท่านอาจารย์ที่เอ่ยนามข้างต้น ซึ่งระบบนิติรัฐจะเน้นการศึกษา กฎหมายที่มีอยู่และบังคับใช้ขณะนั้น และความแน่นอนชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายในรูปแบบปฏิธานนิยม ซึ่งจะปรากฏอยู่ในหลายที่เช่น

พระราชบัญญัติลักษณะกฎหมายอาญา ร.ศ.๑๒๗ ประมวลกฎหมายอาญา ๒๕๐๐ พระราชบัญญัติเครื่องกระสุนปืน พระราชกำหนดมาตรการปราบปรามความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.๒๕๖๐ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง เป็นต้น

นอกจากนี้ หลักของนิติรัฐยังปรากฏชัดเจนแน่นอนอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.๒๕๐๐ หมวด ๒ การใช้กฎหมายอาญา มาตรา ๒ บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง

ซึ่งเป็นหลักประกันดังกล่าวมีความมั่นคงแน่นอนมากกว่าที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเสียอีก เพราะเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในวิธีทางปกติหรือโดยการรัฐประหาร หลักประกันนี้ไม่เคยถูกยกเลิกมาเลย นับตั้งแต่ พระราชบัญญัติกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.๑๒๗ มาตรา ๒ จนถึงประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕๐๐ มาตรา ๒ ดังเช่น การบังคับใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.๒๔๘๘ ซึ่งมีจอมพลพิบูลสงครามกับพวกตกเป็นจำเลย ซึ่งถูกฟ้องในข้อหานี้และศาลฎีกาคดีอาชญากรรมสงคราม ได้มีคำพิพากษายกโทษให้ที่ ๒-๔/๒๔๘๘ โดยมีข้อวินิจฉัยตอนหนึ่งว่า

“พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แยกกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ศาลฎีกาซึ่งพร้อมกับพิพากษาชี้ขาดว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.๒๔๘๘ เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันที่ใช้พระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งฯ มาตรา ๑๔ และเป็นโมฆะตามมาตรา ๖๑ การกระทำที่โจทก์ฟ้องจำเลยในคดีนี้ กระทำก่อนวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๘๘ ซึ่งเป็นวันที่ใช้พระราชบัญญัติชี้ จำเลยมีความผิดตามกฎหมายอื่นใดบ้าง หรือไม่ ไม่สำคัญสำหรับคดีนี้ เพราะคดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้เอาผิดกับจำเลยตกเป็นโมฆะเสียแล้ว ก็ไม่มีทางที่จะลงโทษจำเลยได้ จึงให้ยกฟ้องเสียปล่อยตัวจำเลยพ้นข้อหาไป”

ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าภายหลังปี พ.ศ.๒๕๔๘ ได้มีการรัฐประหารอีกหลายครั้ง รัฐธรรมนูญถูกยกเลิกไปหลายฉบับแต่หลักประกันข้างต้นไม่เคยถูกยกเลิกเลย ผู้เขียนจึงค่อนข้างมั่นใจว่าประเทศไทยปกครองในระบอบนิติรัฐ (Legal State) การใช้อำนาจใดๆของรัฐซึ่งจะถูกลำเข้าไปแดนหรือเสรีภาพของปัจเจกชนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจโดยชัดเจนอันเป็นหลักกฎหมายที่เป็นหลักของการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐ คือ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย”^(๑) นายณภัทร ภูมิสันติ การตีความแบบขยายความในกฎหมายอาญาวิชยานิพนธ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ การกระทำใดๆของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าในทางใดต้องมีกฎหมายรับรอง และหากไม่มีกฎหมายบัญญัติชัดเจนแล้วจะนำเอาความรู้สึก จริยธรรม หรือมาตรฐานอื่นใดไปจำกัดสิทธิของปัจเจกชน เสรีชนไม่ได้ เพราะสภาพบังคับของการผิดจริยธรรม หรือมาตรฐานทางศีลธรรม คงมีแต่ความละอายใจและพลังกดดันทางสังคม (Social Pressure) ซึ่งบ่อยครั้งมีอำนาจบังคับมากกว่าสภาพบังคับทางกฎหมายเสียอีก และกฎหมายที่จำกัดการใช้สิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชนต้องระบุเป็นการล่วงหน้าและถ้อยคำชัดเจนไม่มีความหมายกำกวมหรือเปิดโอกาสให้ตีความได้อย่างไม่มีขอบเขต การระบุถึงความผิดเรื่องจริยธรรมต้องมีกฎหมายเปิดช่องให้ใช้อย่างชัดเจนและต้องสงวนไว้ซึ่งการตีความแบบแคบมิให้เกินเลยจนหาฐานทางกฎหมายรองรับมิได้

เมื่อพิจารณาถึงฐานที่มาของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว กล่าวได้ว่าการกระทำการใช้อำนาจใดๆของรัฐล้วนแล้วแต่เป็นดอกผลของการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นการกระทำใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัจเจกชน หรือสังคมส่วนรวมต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับให้อำนาจไว้ หากทำไปโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองไว้ หรือบิดเบือนหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ เมื่อเกิดความเสียหายผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย หรือบิดเบือนหลักกฎหมาย ย่อมเกิดความรับผิดชอบตามกฎหมายอย่างแน่นอน เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ ซึ่งเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้างต้นมีทั้งที่อยู่ในส่วนที่อยู่ในอำนาจทางปกครองขณะเดียวกันก็มีการใช้อำนาจทางยุติธรรมอยู่ด้วย เป็นเหตุให้บางครั้งมีความสับสนว่ากรณีใดเป็นการใช้อำนาจที่อยู่ในส่วนของการกระทำทางปกครอง อย่างไรก็ดีเป็นการกระทำทางยุติธรรมมีความเหลื่อมซ้อนกันอยู่ยากที่จะแยกแยะออกได้ชัดเจน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีสับสนในการยื่นฟ้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจความสับสนในเขตอำนาจส่งผลให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและต้นทุนอย่างอื่นๆ อีกทั้งยังเป็นภาระทางคดีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองซึ่งต้องมาพิจารณาในเรื่องเขตอำนาจศาลทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการศาลปกครองมีภาระทางคดีมากเกินไป

๑.๑ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๑.๑. ต้องการศึกษากฎการกระทำทางปกครอง

๑.๑.๒. ต้องการศึกษากฎการกระทำทางยุติธรรม

๑.๑.๓. ต้องการศึกษถึงความแตกต่างของการกระทำทางปกครองและการดำเนินการทางยุติธรรม

^(๑) วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ข้อความคิดและหลักพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: วิทยุชน ๒๕๖๒:๑๖,๓๘)

๑.๒ ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งด้านระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องโดยจะจำกัดศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๓๙ ศึกษาเฉพาะกรณีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๓/๒๕๖๗ และกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องดังนี้

๑.๒.๑ ระเบียบ/กฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๓๙
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.๒๔๗๘
 พระราชบัญญัติรัฐปฏิบัติทางปกครอง
 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.๒๕๓๕
 ระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยการเปรียบเทียบความผิดตามกฎหมายฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๖๐

๑.๒.๒ ทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์

- ๑) ทฤษฎีนิติรัฐ
- ๒) ทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมาย
- ๓) ทฤษฎีการลงโทษทางอาญา

๑.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ได้ทราบถึงขอบเขตและลักษณะของการกระทำทางปกครอง
๒. ได้ทราบถึงขอบเขตและลักษณะของการกระทำทางยุติธรรม
๓. สามารถแยกแยะได้ถึงถึงการกระทำทางปกครองออกจากการกระทำทางยุติธรรมเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเขตอำนาจศาล เพื่อประโยชน์แก่การฟ้องคดี

บทที่ ๒

แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑) การกระทำทางยุติธรรม

เป็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายแก่บุคคลที่กระทำความผิด^(๒) หรือละเว้นการกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดโดยมีโทษทางอาญาเป็นสภาพบังคับให้กฎหมายนั้นเกิดประสิทธิภาพรวมทั้งขั้นตอนวิธีการในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่การสืบสวนสอบสวนการร้องทุกข์ การกล่าวหา ล้วนแล้วแต่เป็นการดำเนินการทางอาญา^(๓) การจะดำเนินการบังคับใช้ทางอาญาจะต้องประกอบไปด้วยกฎหมายสองส่วน คือ

๑. กฎหมายสารະບັບญัตติซึ่งกฎหมายหลักได้แก่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป หากพระราชบัญญัติอื่นซึ่งมีความผิดอาญา หากไม่มีบัญญัติเป็นการเฉพาะต้องนำประมวลกฎหมายอาญานำไปใช้ในฐานะกฎหมายทั่วไป

กฎหมายสารະບັບญัตติเป็นกฎหมายซึ่งบรรทัดฐานการปฏิบัติซึ่งหากบุคคลปฏิบัติ งดเว้น หรือละเว้น ปฏิบัติบรรทัดฐานดังกล่าวย่อมต้องได้รับโทษทางอาญาตัวอย่างกฎหมายประเภทนี้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติเครื่องกระสุน พระราชบัญญัติการพนัน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.๒๕๖๖ เป็นต้น ซึ่งสภาพบังคับของกฎหมายเหล่านี้คือโทษซึ่งต้องเป็นโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘

มาตรา ๑๘ โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิด มีดังนี้

- (๑) ประหารชีวิต
- (๒) จำคุก
- (๓) กักขัง
- (๔) ปรับ
- (๕) ริบทรัพย์

ซึ่งวัตถุประสงค์ในการลงโทษในทางอาญามีวัตถุประสงค์แยกได้ ๔ ทฤษฎีหลักๆด้วยกัน กล่าวคือ

๑) เพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน (Retribution)

กล่าวคือ ในสมัยโบราณ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายมักจะใช้วิธีแก้แค้นเพื่อตอบแทนกับฝ่ายตรงข้ามโดยถือหลักว่า เมื่อบุคคลใดกระทำความผิด หรือทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน ย่อมต้องได้รับผลตอบแทนจากการกระทำนั้นอย่างสาสมโดยใช้หลัก "ตาต่อตา ฟันต่อฟัน" หรืออาจเรียกว่า "an eye for an eye, a tooth for a tooth" ซึ่งการลงโทษด้วยวิธีนี้เป็น การแก้แค้นตอบแทนผู้กระทำความผิด โดยไม่มีข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์แน่นอน ขึ้นอยู่กับความพอใจเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อหรือญาติพี่น้องของเหยื่อจะใช้วิธีการตอบแทนโดยการแก้แค้น ซึ่งปรากฏว่าการลงโทษนั้นค่อนข้างรุนแรงและเกินขอบเขต มีความทารุณโหดร้าย ปราศจากมนุษยธรรม

ต่อมา เมื่อมนุษย์ได้รู้จักการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มชุมชน หรือสังคมย่อย ๆ จึงได้มีการมอบอำนาจในการลงโทษให้แก่ผู้นำหรือหัวหน้ากลุ่ม และในเวลาต่อมาเมื่อมนุษย์มีความเจริญทางวัฒนธรรมและสติปัญญา จึงเกิดระเบียบแบบแผนรวมทั้งกฎเกณฑ์ต่างๆ และกฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่สมาชิกของสังคม

^(๒) ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๕๙

^(๓) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๒๖๗

อนึ่ง ในปัจจุบัน การลงโทษโดยถือหลักการแก้แค้นตอบแทนได้วิวัฒนาการไปตามแนวความคิดทางอาชญาวิทยาสมัยใหม่คือ หลีกเลียงเลิกใช้วิธีการทารุณทรมาณร่างกาย จึงใช้โทษจำคุกแทนมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับลักษณะความหนักเบาแห่งการกระทำความผิด แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า สังคมปัจจุบันยังคงมีแรงกระตุ้นเตือนในการแก้แค้นผู้กระทำความผิด ซึ่งการมีบทลงโทษต่างๆ เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ชุมชนได้แก้แค้นผู้กระทำความผิดโดยผ่านทางกฎหมาย กฎหมายจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือเพื่อการลงโทษแทน

๒) เพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งการกระทำความผิด (deterrence)

กล่าวคือ ในการลงโทษผู้กระทำความผิด มีวัตถุประสงค์ที่น่าจะเห็นได้ชัด คือเพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำของผู้นั้น และเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าเอาเยี่ยงอย่าง ซึ่งวัตถุประสงค์นี้เรียกว่า "การยับยั้งโดยทั่วๆ ไป" (general deterrence) อาทิ การนำโทษประหารชีวิตมาใช้ นั่น เชื่อว่า วิธีประหารชีวิตเป็นการยับยั้งผู้อื่นมิให้เอาเยี่ยงอย่างในการประกอบอาชญากรรม โดย เซอร์เจมส์ สตีเฟน" กล่าวไว้ว่า ไม่มีบทลงโทษอื่นใดที่จะมีผลยับยั้งบุคคลมิให้กระทำความผิดทางอาญาเท่ากับโทษประหารชีวิต นอกจากนี้ยังมีวิธีการลงโทษประเภทต่างๆ อีก อาทิเช่น การใช้ชื่อ การเขียน การจำคุก การให้นักโทษทำงานหนัก เป็นต้น การลงโทษด้วยวิธีการต่างๆ เหล่านี้ เกี่ยวเนื่องกับหลักธรรมชาติที่ว่า มนุษย์ปรารถนาที่จะได้รับความสุขสบาย และหลีกเลียงความทุกข์ทรมาน ฉะนั้น การลงโทษจึงก่อให้เกิดการยับยั้งอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า "การยับยั้งเป็นพิเศษ" (Special deterrence) โดยเป็นการลงโทษเพื่อให้เป็นบทเรียนให้ผู้กระทำความผิดรู้สำนึกผิดและเข็ดหลาบไม่คิดกระทำความผิดอีกในอนาคต ซึ่งการยับยั้งยังเป็นพิเศษนี้ (Special deterrence) เพ่งเล็งเฉพาะตัวผู้กระทำความผิดเพื่อให้เกิดความกลัวต่อโทษและไม่กล้ากระทำความผิดอีกในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดดังกล่าวนี้ได้มีผู้โต้แย้งว่าการลงโทษไม่เป็นการยับยั้งมนุษย์จากการประกอบอาชญากรรมเสมอไป โดยให้เหตุผลว่า "ถ้ามนุษย์มีอิสระในการที่จะตัดสินใจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวไม่เป็นผลมาจากประสบการณ์ของตนเองแล้ว การลงโทษจะไม่สามารถยับยั้งการประกอบอาชญากรรมได้เลย ในกรณีนี้ การลงโทษเป็นแต่เพียงข้อกำหนดไว้อย่างเข้มงวดเท่านั้นเอง" เหตุผลดังกล่าวนี้ อาจได้รับการสนับสนุนจากความจริงที่ว่า ปัจจุบันอาชญากรรมยังเกิดขึ้นทุกหัวระแหงและทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ ดูเสมือนว่าเหล่าอาชญากรมิได้เกรงกลัวต่อโทษทัณฑ์แต่ประการใด

๓) เพื่อเป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Removal from Society)

กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของการลงโทษโดยวิธีประหารชีวิต จำคุก กักขัง ถือเป็นการตัดบุคคลผู้กระทำความผิดออกจากสังคม โดยเฉพาะการลงโทษประหารชีวิต ถือเป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมอย่างถาวร ส่วนการลงโทษจำคุก กักขัง เป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในสังคมปลอดภัยจากอาชญากรรม

อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า การลงโทษโดยการตัดผู้กระทำความผิดออกป็นั้นก็เพราะ โดยปกติคนทั่ว ๆ ไปจะไม่คบค้าสมาคมกับผู้กระทำความผิดโดยถือว่าผู้กระทำความผิดเป็นภัยต่อสังคมและเพื่อเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม จึงจำเป็นต้องกำหนดโทษทางอาญาดังกล่าวไว้ด้วย

๔) เพื่อเป็นการแก้ไขผู้กระทำความผิด (Rehabilitation and Correction)

กล่าวคือ การลงโทษสมัยโบราณมุ่งแก้แค้น และทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความทรมานจำ ดังนั้นวิธีการลงโทษจึงโหดร้ายทารุณ แต่ในปัจจุบัน มนุษย์เห็นความมีคุณค่าของการอยู่ร่วมกันและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากขึ้น โดยคำนึงถึงหลักศีลธรรมและหลักมนุษยธรรมมากยิ่งขึ้น และเป็นที่เห็นพ้องต้องกันได้ว่าการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตนเป็นคนดีได้ แต่กลับเป็นการเสริมสร้างสันดาน

หยาบกระด้างยิ่งขึ้น หรือเพิ่มความเหี้ยมโหดทารุณกักขฬะแก่ผู้กระทำความผิดให้เพิ่มมากยิ่งขึ้นไปอีก ซึ่งเห็นว่าเป็นผลดีต่อคนในชุมชน หรือสังคมแม้แต่น้อย และไม่อาจเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการกระทำความผิดซ้ำเกิดขึ้นอีก

ดังนั้น การแก้ไขผู้กระทำความผิด (Rehabilitation and Correction)^(๓) จึงเป็นการห้ามปรามมิให้เกิดการประกอบอาชญากรรม จึงเป็นงานที่รัฐบาลจะต้องกระทำเพื่อแก้ไขฟื้นฟูหรือเยียวยารักษาผู้กระทำความผิดเปลี่ยนให้เขาเคารพกฎหมายให้ได้

อย่างไรก็ดี ในการใช้โทษจำคุกควบคุมคุมขังผู้ต้องขัง หรือนักโทษไว้ในเรือนจำนั้น ย่อมเป็นที่คาดได้อยู่แล้วว่า สักวันหนึ่งบุคคลเหล่านั้นก็จะได้รับการปลดปล่อยให้กลับเข้าสู่สังคมอีก จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าถ้าจะให้ผู้กระทำความผิดกลับคนเป็นพลเมืองดีของสังคมต่อไป จำเป็นจะต้องใช้วิธีการทั้งพระเดชพระคุณ กล่าวคือ จะลงโทษแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่ได้ จะต้องมียุติวิธีลอบประโลม หรือหาวิธีการต่างๆ เพื่อแก้ไขให้นักโทษกลับตนเป็นพลเมืองดีต่อไปด้วย

ดังนั้น แนวปรัชญาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดวิธีการปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ แก่ผู้ต้องขัง หรือนักโทษในเรือนจำที่ต้องจำคุกอยู่ อาทิเช่น การฝึกวิชาชีพ ให้การศึกษา และให้การบำบัดทางการแพทย์และจิตวิทยา โดยกระทำควบคู่กับการลงโทษ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดีโดยเกิดความรู้สึกผิดและพร้อมที่จะกลับไปอยู่ในสังคมและประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้เมื่อพ้นโทษ^(๔)

๒. กฎหมายวิธีสบัญญัติ คือ เมื่อมีบุคคลปฏิบัติตนหรือละเว้นการปฏิบัติตามข้อ ๑ จะต้องมีมาตรการบังคับต่างๆ เพื่อสืบสวนสอบสวนนำตัวผู้ฝ่าฝืนดังกล่าวพิสูจน์ต่อศาลเพื่อลงโทษซึ่งกฎหมายหลักลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้อยู่คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๔๗ กรณีที่มีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้แน่ชัดก็ให้ใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรณีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้บัญญัติไว้ โดยไม่สามารถตีความได้ถึง ก็ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดต่อหลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕ และในคดีอาญาจำเลยจะเป็นประธาน^(๕) แห่งคดีมีหลักประกันสิทธิต่างๆ ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นใดบัญญัติไว้ สิทธิของจำเลยจะทำให้ลดน้อยถอยลงไม่ได้ตัวอย่างสิทธิในการมีทนายความ สิทธิในการเข้าถึงพยาน เป็นต้น

ประเทศไทยผู้มีอำนาจดำเนินการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษมีผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนในความผิดที่ตนเองได้รับความเสียหาย หรือความผิดต่อรัฐในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายเป็นพิเศษ และรัฐสามารถดำเนินคดีได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินโดยต้องผ่านการสอบสวนก่อน

นอกจากจะนำตัวผู้กระทำความผิดขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาลงโทษในกรณีพิสูจน์ว่ามีความผิดหรือยกฟ้องกรณีที่พิสูจน์ให้ปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง^(๖)

อย่างไรก็ตามมีโทษอยู่ประเภทหนึ่งซึ่งเจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบปรับนั้นคือโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ (๔) ปรับ โดยเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายคือ ต้องมีกฎหมายพระราชบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับภายใต้เงื่อนไขในที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.๒๔๗๘ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗, ๓๘

(๓) อัจฉริยา ชูตินันท์ อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา กรุงเทพฯ:วิญญูชน หน้า ๒๔๓-๒๔๗

(๔) คณิต ฌ นคร ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักกฎหมาย และพื้นฐานการเข้าใจ กรุงเทพฯ:วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ ๔ หน้า ๒๘๐

(๖) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗

การเลิกกันของคดีอาญา

มาตรา ๓๗ คดีอาญาเลิกกันได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน

(๒) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(๓) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานคร เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการแทนในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบเรียบร้อยแล้ว

(๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่

การเปรียบเทียบคดีอาญา

มาตรา ๓๘ ความผิดตามอนุมาตรา (๒) (๓) และ (๔) แห่งมาตราก่อน ถ้าเจ้าพนักงานดังกล่าวในมาตรานั้นเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

(๑) ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหายยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่เกินสิบห้าวันแล้ว คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลากำหนดในวรรคก่อน ให้ดำเนินคดีต่อไป

(๒) ในคดีมีค่าทดแทน ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบ ให้เจ้าหน้าที่กะจำนวนตามที่เห็นสมควรหรือตามที่คู่ความตกลงกัน

ซึ่งหากมีการเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายและปฏิบัติตามขั้นตอนถูกต้องแล้วสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องย่อมยุติสิ้นไปจะนำคดีนั้นมาฟ้องอีกหรือดำเนินคดีอีกไม่ได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า

สิทธินำคดีอาญามาฟ้อง

มาตรา ๓๙ สิทธินำคดีอาญามาฟ้อง ย่อมระงับไปดังนี้

(๑) โดยความตายของผู้กระทำความผิด

(๒) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(๓) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา ๓๗

(๔) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

(๕) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิด

(๖) เมื่อคดีขาดอายุความ

(๗) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ

ตามเหตุผลที่กล่าวมาโดยลำดับการกระทำทางอาญาเป็นการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์นำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษทางอาญาเป็นสำคัญ

๒.๒) การกระทำทางปกครอง

ความหมายและประเภทของการกระทำทางปกครอง ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กล่าวไว้ว่า

กล่าวกันอย่างรวบรัดแล้ว “การกระทำทางปกครอง” หมายถึง ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐของฝ่ายปกครอง แต่การจะเข้าใจความหมายของการกระทำทางปกครองได้อย่างทอ้งแท้ง จำต้องรู้จักสิ่งสองสิ่ง สิ่งแรกคือฝ่ายปกครอง และสิ่งที่สองคือ “อำนาจทางปกครอง” (๗)

ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวในบทที่ ๑ มาแล้วว่าผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐซึ่งก็คืออำนาจปกครอง ซึ่งเป็นประเภทหนึ่งของอำนาจรัฐ ซึ่งบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องมีกฎหมายระบุให้ชัดเจนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในทางปกครองไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือสมาคมหรือองค์กรวิชาชีพ เช่น สภานายความ แพทย์สภา เป็นต้น ต้องมีกฎหมายระบุองค์กรและขั้นตอนการใช้อำนาจอย่างชัดเจนตามหลักนิติรัฐ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓ ซึ่งให้ความหมายถึงหน่วยงานรัฐ

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"หน่วยงานทางปกครอง" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาคราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

ส่วนการกระทำทางปกครองมีความหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙

(๗) วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อ้างแล้วหน้า ๑๕

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

เมื่อพิจารณาความหมายของทั้งสองมาตราแล้ว จะเห็นได้ว่า การกระทำทางปกครองจะมีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิหรือการเปลี่ยนแปลงสิทธิซึ่งจำต้องขออนุญาตจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องออกคำสั่งซึ่งมีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเป็นการทั่วไป รวมทั้งออกกฎระเบียบต่างๆ อันเป็นการใช้ทั่วไปเพื่อเป็นอนุบัญญัติขึ้นตอนรายละเอียดในการใช้อำนาจหรือรูปแบบคำสั่งเป็นต้น

จากลักษณะการใช้อำนาจของรัฐข้างต้น จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยเป้าหมายของการใช้อำนาจมุ่งอยู่ที่การก่อตั้งสิทธิเปลี่ยนแปลงแห่งสิทธิรวมทั้งกำหนดขั้นตอนปฏิบัติต่างๆ ด้วยการสร้างกฎทั้งนี้เพื่อจัดวางขั้นตอนในการใช้อำนาจในรายละเอียดให้ชัดเจนโดยออกเป็นกฎหมายลำดับรองโดยลำดับชั้นกระทำทางปกครองทั้งหลายจึงมุ่งจัดวางระเบียบแห่งสิทธิที่รัฐจัดสรรให้แก่เอกชนเป็นหลัก โดยหน่วยงานรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความทางปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

ทั้งเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว เห็นได้ว่าศาลปกครองจะจำกัดอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองเท่านั้น โดยจะไม่เข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ต้องยกเว้นเฉพาะวินัยทหารเท่านั้น ไม่รวมถึงการโยกย้ายการให้คุมให้โทษในทางเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของทหารเท่านั้น ศาลจะจำกัดเฉพาะเรื่องวินัยทหารเท่านั้น หรือเรื่องที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร และจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เฉพาะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการเท่านั้น ไม่รวมกรณีที่เป็นข้อพิพาทนอกเหนือจากเนื้อหาของกฎหมายระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายตุลาการ แล้วหากเป็นข้อพิพาททางปกครองก็ต้องอยู่ในอำนาจศาลปกครอง หากมีข้อพิพาทในการดำเนินการของคณะกรรมการกรณีกำลังจะเป็นข้อพิพาทว่าอยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือไม่ โดยมีคู่ความโต้แย้งหรือศาลเห็นเอง ก็ชอบที่จะส่งให้คณะกรรมการชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดว่า สารใดมีเขตอำนาจเหนือคดีดังกล่าว เมื่อพิจารณาข้อหาเว้นตามมาตรา ๙ ศาลปกครองจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของศาลดั้งเดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองกล่าวคือ ส่วนศาลชำนาญการพิเศษ เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองจะไม่เข้าไปก้าวกาล่งส่วนศาลแรงงานและศาลภาษี ผู้เขียนค่อนข้างเห็นด้วยว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เพราะเนื้อหาของคดีแรงงานเป็นเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิภาพของแรงงาน สภาพแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ล้วนแล้วมุ่งคุ้มครองสวัสดิการอันเป็นหน้าที่ของรัฐมากกว่าจะเป็นเรื่องของเอกชน เป็นกฎหมายทางสังคมมากกว่า แม้แต่สัญญาของเอกชนเอง รัฐก็เข้าไปแทรกแซงโดยออกเป็นพระราชบัญญัติสัญญาไม่เป็นธรรมเข้าจำกัดเสรีภาพในการแสดงเจตนา ซึ่งสัญญาทางเอกชนเป็นข้อพิพาทที่ต้องขึ้นศาลยุติธรรม แล้วกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานทั้งหมดซึ่งเป็นกฎหมายทางสังคมเป็นการจัดสวัสดิภาพของแรงงานไม่มีเหตุผลที่จะไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ส่วนเรื่องภาษีผู้เขียนก็เห็นด้วยว่าเป็นคดีปกครองเพราะ กฎหมายภาษีมียุทธศาสตร์ว่าหากไม่มีกฎหมายบัญญัติจะเก็บภาษีไม่ได้ แล้วเอกชนไม่มีหน้าที่เสียภาษีต้องตีความอย่างเคร่งครัดในถ้อยคำอย่างแคบ ข้อพิพาทในกฎหมายต่างๆจะเป็นข้อพิพาททางปกครองหรือไม่ คงต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไปว่าอำนาจที่ใช้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสิทธิ โดยการกระทำหน่วยงานรัฐหรือไม่ เพราะกฎหมายส่วนใหญ่ในขณะบังคับใช้ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายใดเลยมีแต่เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายเอกชน กฎหมายอาญา หรือกฎหมายปกครองแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในกฎหมายฉบับหนึ่งๆ ต้องพิจารณาให้ดีว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องใด ซึ่งต่อไปจะมีความยุ่งยากในการแยกข้อพิพาทมากขึ้นเพราะบางข้อพิพาทเกี่ยวพันกับข้อพิพาททางปกครอง อาญา และเอกชน ยากที่จะแยกแยะโดยเด็ดขาด

โดยความเห็นของข้าพเจ้าในอนาคตข้างหน้า กฎหมายปกครองจะเป็นแกน เพราะในอนาคตข้างหน้าจะเป็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรทั้งที่เป็นธรรมชาติและทั้งที่มนุษย์สร้างขึ้น และเป็นการจัดสรรสวัสดิการแก่บุคคลโดยลดความเหลื่อมล้ำซึ่งเป็นกฎหมายทางสังคมซึ่งเป็นหน้าที่ของนักกฎหมายที่จะต้องออกแบบเหมือนวิศวกรรมแต่เป็นวิศวกรรมทางสังคมแทน

กล่าวได้โดยสรุปว่าการกระทำทางปกครองคือการออกคำสั่งเข้าทำสัญญาทางปกครองโดยมุ่งก่อเปลี่ยนแปลง และระงับไปซึ่งสิทธิของบุคคลที่รัฐให้จากคำสั่งหรือสัญญานั้นๆ

บทที่ ๓ เนื้อหาของคดีที่จะนำมาวิเคราะห์

บทวิเคราะห์ในส่วนนี้จะนำเอาคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ตามคำร้องที่ ๑๒๔๒/๒๕๖๕ คำสั่งที่ ๑๘๓/๒๕๖๗ มาวิเคราะห์โดยคดีดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อแจ้งเบาะแสหรือเค้าเงื่อนเพื่อให้ดำเนินการต่อผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ โดยได้แนบบันทึกรับข้อความลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ และบันทึกใบรับแจ้งความนำจับลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงลายมือชื่อในช่องผู้รับแจ้งความนำจับ ผู้ฟ้องคดีจะได้นำไปเป็นหลักฐานขอรับเงินสินบนนำจับหากมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดจนนำไปสู่การเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ส่งหนังสือดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๕ หนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ หนังสือลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ และหนังสือฉบับที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการลงลายมือชื่อในใบรับแจ้งความนำจับ และมีหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๕ ขอทราบผลการตรวจสอบตามเบาะแสที่ได้ยื่นไปแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ส่งเอกสารหรือมีโทรศัพท์แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเกี่ยวกับกรณีนี้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่อาจได้รับเงินค่าสินบนนำจับ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๕

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงลายมือชื่อในบันทึกใบรับแจ้งความนำจับที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งให้ไปแล้ว และส่งคืนแก่ผู้ฟ้องคดี
๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำหน้าที่ตรวจสอบว่าผู้ที่ถูกผู้ฟ้องคดีแจ้งเบาะแสมีความผิดหรือไม่ ภายในเวลาที่ศาลเห็นสมควร

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องที่มีความประสงค์ที่จะฟ้องรวมสองข้อหา ดังนี้ ข้อหาที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ แจ้งเบาะแสหรือเค้าเงื่อนกระทำความผิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ โดยแนบบันทึกรับข้อความและบันทึกใบรับแจ้งความนำจับไปพร้อมกับหนังสือดังกล่าว เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงลายมือชื่อในช่องผู้รับแจ้งความนำจับ ในใบรับแจ้งความนำจับ แล้วให้ส่งคืนผู้ฟ้องคดีเพื่อที่ผู้ฟ้องคดีจะได้นำไปเป็นหลักฐานขอรับเงินสินบนนำจับ หากมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดจนนำไปสู่การเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย ตามระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ.๒๕๖๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ได้ลงลายมือชื่อในบันทึกใบรับแจ้งความนำจับและส่งคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงลายมือชื่อในบันทึกใบรับแจ้งความนำจับที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งให้ไปแล้ว และส่งคืนแก่ผู้ฟ้องคดี ตามคำขอท้ายฟ้องข้อ ๑ และข้อ ๒ และข้อหาที่สอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ แจ้งเบาะแสหรือเค้าเงื่อนกระทำความผิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตรวจสอบผู้ที่ถูกผู้ฟ้องคดีแจ้งเบาะแสดังตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำหน้าที่ตรวจสอบว่าผู้ที่ถูกผู้ฟ้องคดีแจ้งเบาะแสนั้น

มีความผิดหรือไม่ภายในเวลาที่ศาลเห็นสมควร ตามคำขอข้อ ๓ โดยศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งไว้พิจารณา ส่วนข้อหาที่สอง นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตรวจสอบผู้ที่ถูกผู้ฟ้องคดีแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดได้หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้ที่ถูกผู้ฟ้องคดีแจ้งเบาะแสเป็นการกระทำที่เข้าลักษณะความผิดตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือไม่ประการใด เมื่อการกระทำความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ดังนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีในการพิจารณาว่าการกระทำความผิดตามที่แจ้งเบาะแสเป็นความผิดอาญาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องตรวจสอบและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญาหรือไม่ จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีตามคำฟ้องในข้อหานี้จึงเป็นการฟ้องเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองคำฟ้องในข้อหานี้ จึงมีข้อคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒

ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่สองไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ความว่า ในข้อหาที่สองผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ แจ้งเบาะแสให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องตรวจสอบตามเบาะแสที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดีก่อนว่าเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ เพราะอะไร และหากเป็นความผิดทางอาญาก็ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินการทางอาญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบผลว่าผู้ที่ถูกผู้ฟ้องคดีแจ้งเบาะแสมีความผิดหรือไม่ ประการใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหาที่สองไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร... พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้... "พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้... มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดประสงค์จะฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ให้แจ้งชนิดและจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า แหล่งที่มาของสัตว์ที่จะฆ่าวันและเวลาที่จะฆ่าสัตว์ และชื่อของโรงฆ่าสัตว์ต่อพนักงานท้องถิ่นและเสียอากรการฆ่าสัตว์ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และหากเป็นกรณีการฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกด้วยให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา ๗๒ บัญญัติว่า ผู้ที่เสียอากรการฆ่าสัตว์ตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่งแล้ว ต้องนำสัตว์ไปยังโรงพักสัตว์ และจะต้องฆ่าสัตว์นั้นตามหลักฐานการรับแจ้งที่พนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้ตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้...(๗)

มีหนังสือเรียกผู้รับใบอนุญาตผู้ชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์ ผู้จำหน่ายเนื้อสัตว์ หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินคดี มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา วรรคสอง บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการ จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับเรียงตามรายตัวของสัตว์ ดังต่อไปนี้ (๑) โคหรือ กระบือ ตัวละไม่เกินห้าหมื่นบาท... มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษ ปรับสถานเดียวหรือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดี เลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา วรรคสาม บัญญัติว่า การเปรียบเทียบตาม วรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ ข้อ ๓ กำหนดว่า ให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่าย เนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ (๑) ... (๑๑) สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ (ก) ปศุสัตว์อำเภอ ระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการ จ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ.๒๕๖๐ ข้อ ๔ กำหนดว่า ในระเบียบนี้... "เงินค่าปรับ" หมายความว่า เงินที่ได้รับจากผู้กระทำความผิดตามกฎหมายในคดีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบตาม กฎหมายและให้รวมถึงเงินที่ได้รับจากศาลยุติธรรมด้วย "เงินสินบน" หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ผู้แจ้งความ นำจับตามระเบียบนี้ "ผู้แจ้งความนำจับ" หมายความว่า บุคคลเดียวหรือหลายคนซึ่งนำเบาะแสหรือเค้าเงื่อน แห่งการกระทำความผิดมาแจ้งแก่ทางราชการ จนทางราชการสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่ต้องมีใช้ เจ้าหน้าที่ผู้จับหรือข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้น "ผู้รับแจ้งความนำจับ" หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้น ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การแจ้ง ความนำจับและการรับแจ้งความนำจับต้องบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรตามบันทึกใบรับแจ้งความนำจับแบบ ท้ายระเบียบนี้วรรคสาม กำหนดว่า บันทึกใบรับแจ้งความนำจับให้ทำเป็น ๒ ฉบับ ซึ่งมีข้อความตรงกันให้ผู้รับ แจ้งความนำจับมอบบันทึกใบรับแจ้งความนำจับจำนวน ๑ ฉบับ ให้ผู้แจ้งนำจับยึดถือไว้เป็นหลักฐาน ประกอบการขอรับเงินสินบน และระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการเปรียบเทียบความผิดตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕ วรรคหนึ่งกำหนดว่า เมื่อปรากฏหลักฐาน จากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดมีหนังสือเรียกผู้กระทำความผิดมาเปรียบเทียบตามแบบ ปจ. ๑ ท้ายระเบียบนี้ และให้แจ้งข้อหาในการกระทำความผิด วัน เวลา และสถานที่เกิดเหตุ และชี้แจงให้ผู้กระทำความผิดเข้าใจถึงความผิดที่เกิดขึ้นว่าเป็นคดีที่ทำการเปรียบเทียบได้ ถ้ายอมรับสารภาพและยินยอมให้เปรียบเทียบ และเมื่อทำการเปรียบเทียบแล้วคดีถึงที่สุด ข้อ ๘ กำหนดว่า คดี ที่ไม่อาจเปรียบเทียบได้หรือไม่สมควรเปรียบเทียบ ได้แก่ คดีที่ผู้กระทำความผิดไม่มาให้เปรียบเทียบภายใน ระยะเวลาที่กำหนด หรือมาให้เปรียบเทียบแต่ไม่ยินยอมชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบหรือไม่ยินยอมให้พนักงาน เจ้าหน้าที่จัดการกับของกลางที่ยึดหรืออายัดไว้ ให้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไป

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์มอบหมายย่อมมีอำนาจเปรียบเทียบความผิด และมีอำนาจเปรียบเทียบปรับโดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับได้ ถ้าผู้กระทำความผิดไม่มาให้เปรียบเทียบภายในเวลาที่กำหนด หรือมาให้เปรียบเทียบแต่ไม่ยินยอมชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ ก็ชอบที่จะร้องทุกข์กล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ตรี ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ ประกอบข้อ ๘ ของระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการเปรียบเทียบความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๖๐ แล้ว เห็นได้ว่า การเปรียบเทียบความผิด เปรียบเทียบปรับหรือการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในกรณีที่ไม้อาจเปรียบเทียบได้หรือไม่สมควรเปรียบเทียบ เป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น ไม่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการเปรียบเทียบความผิด เปรียบเทียบปรับ หรือร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนหรือไม่ดำเนินการเปรียบเทียบความผิด เปรียบเทียบปรับ หรือร้องทุกข์กล่าวโทษพนักงานสอบสวนก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการใช้อำนาจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ไม่

คดีนี้ในข้อหาที่สองผู้ฟ้องคดีบรรยายฟ้องว่าผู้ฟ้องที่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อแจ้งเบาะแสหรือเค้าเงื่อนเพื่อให้ดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ โดยได้แนบบันทึกข้อความลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ และบันทึกใบรับแจ้งความนำจับลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงลายมือชื่อในช่องผู้รับแจ้งความนำจับ เพื่อผู้ฟ้องคดีจะได้นำไปเป็นหลักฐานขอรับเงินสินบนนำจับ หากมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดจนนำไปสู่การเปรียบเทียบปรับตามกฎหมาย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีหลายฉบับขอทราบผลการตรวจสอบตามเบาะแสที่ได้ยื่นไปแล้วแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีหน้าที่ตรวจสอบว่าผู้ที่ถูกผู้ฟ้องคดีแจ้งเบาะแส นั้น มีความผิดหรือไม่ ภายในเวลาที่ศาลเห็นสมควรตามคำขอข้อ ๓ เมื่อพิเคราะห์คำฟ้อง ข้ออ้างตามคำฟ้อง และคำขอท้ายท้ายฟ้อง ตลอดจนพยานเอกสารในสำนวนคดีประกอบกันแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการเปรียบเทียบความผิด หรือร้องทุกข์กล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อพนักงานสอบสวน ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ และระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการเปรียบเทียบความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๖๐ ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินคดีกับผู้ที่ถูกผู้ฟ้องคดีแจ้งเบาะแสหรือไม่ รวมทั้งกรณีผู้ถูกฟ้องคดีไม่ลงลายมือชื่อในช่องผู้รับแจ้งความนำจับให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อที่ผู้ฟ้องคดีจะได้นำไปเป็นหลักฐานขอรับเงินสินบนนำจับหากมีการดำเนินคดีกับผู้ที่ถูกผู้ฟ้องคดีแจ้งเบาะแสนำไปสู่การเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องตรวจสอบว่าการกระทำของผู้ที่ถูกผู้ฟ้องคดีแจ้งเบาะแสเป็นความผิดตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ ที่จะต้องนำตัวมาลงโทษทางอาญาหรือไม่ อย่างไร อันเป็นขั้นตอนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง กรณีตามคำฟ้องในข้อหานี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ดังนั้น อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่สองไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นมีความน่าสนใจที่ท่านตุลาการศาลปกครองในชั้นศาลสูงได้ให้เหตุผลว่าเป็นการกระทำทางยุติธรรมจึงไม่รับคำฟ้องไว้ ซึ่งจะนำไปวิเคราะห์เหตุผลของท่านตุลาการศาลสูงในบทต่อไป

บทที่ ๔

บทวิเคราะห์เนื้อหาของคดี

เมื่อพิจารณาคำร้องฉบับนี้ของศาลปกครองสูงสุดแล้ว เห็นว่า ร.ต.ต.เทอดศักดิ์ ชัดเรื่อง ผู้ฟ้องคดี ต้องการให้ปศุสัตว์อำเภอลำปาง ผู้ถูกฟ้องคดี เห็นได้ว่า ร.ต.ต.เทอดศักดิ์ ผู้ฟ้องคดีเมื่อพิจารณาคำขอท้ายฟ้องแล้ว ผู้ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้

๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๒) ให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในบันทึกแจ้งความนำจับที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งให้ไปแล้วและส่งคืนแก่ผู้ฟ้องคดี

๓) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำหน้าที่ตรวจสอบว่าผู้ที่ถูกฟ้องคดีแจ้งเบาะแสมีความผิดหรือไม่ภายในเวลาที่ ศาลเห็นสมควร

เห็นได้ชัดในคำขอข้อ ๓) เป็นคำขอให้ปศุสัตว์อำเภอเมืองลำปางเร่งรัดให้ดำเนินคดีอาญา กับ ผู้กระทำความผิดเพื่อผู้ฟ้องคดีจะนำบันทึกการแจ้งความนำสืบ (แจ้งเบาะแสไปขอสืบบนนำจับ) ซึ่งแม้จะมีคดีซึ่งเป็น ความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ จริง โดยปศุสัตว์อำเภอเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประกาศกรมปศุสัตว์เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ ข้อ ๓ ข้อ ก) ปศุสัตว์ อำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ (๑) (๑๑) และมาตรา ๕๓ จะบัญญัติว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และวรรค ๒ เพื่อประโยชน์ในการจับกุมการกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญายังดูอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๐ ของพระราชบัญญัตินี้ ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการบังคับทางอาญา และเป็นการดำเนินการทางอาญา ทั้งสิ้น เพราะการดำเนินคดีอาญาเริ่มตั้งแต่กระบวนการสืบสวนค้นหาและ จับกุมแล้ว ทั้งการเปรียบเทียบก็เป็นการดำเนินการลงโทษทางอาญา กระบวนการทั้งหมดตามคำขอท้ายฟ้อง รวมทั้งเนื้อหาของคดีจึงเป็นการเร่งรัดให้ดำเนินการทางอาญาอันเป็นขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเป็นเรื่องขอให้ดำเนินคดีอาญาในการสืบสวนร้องทุกข์กล่าวโทษซึ่งนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดอันเป็น อำนาจดำเนินคดีอาญา โดย ร.ต.ต.เทอดศักดิ์ มุ่งประสงค์แต่เพียงสืบบนนำจับตามระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยการ เปรียบเทียบความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๖๐ และตามที่ กล่าวข้างต้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงจะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติชัดเจนซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมการ ฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.๒๕๕๙ มาตรา ๖๕ บัญญัติให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเปรียบเทียบปรับ ได้และมีระเบียบฯ ข้อ ๔ ระบุตัวผู้รับมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับผู้เขียนเห็นว่าคดีความผิดต่อแผ่นดิน รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเร่งรัดเจ้าหน้าที่รัฐให้ดำเนินคดีความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้ได้ เพราะมิใช่ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.๒๕๔๘ มาตรา ๒ (๔) กรณีจึงมิใช่เจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือมีข้อพิพาททางปกครองกับหน่วยงานรัฐแต่ประการใด เพราะ มิได้ขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งหรือกระทำการปกครองแต่อย่างใด เป็นเรื่องที่จะขอให้ศาลออกคำสั่งทาง ยุติธรรมซึ่งไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ข้าพเจ้าจึงเห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดคดีนี้

โดยก่อนหน้าคำสั่งที่ ๑๘๓/๒๕๖๗ ก็ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๐/๒๕๔๘ ว่าศาลปกครอง จะไม่รับเรื่องที่เกิดความเสียหายจากการดำเนินการทางอาญาไว้พิจารณาโดยวางหลักไว้ว่า

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกลั่นแกล้งโดยแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีในข้อหาบุกรุกป่าไม้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าไปดูแลทรัพย์สินหรือเก็บผลไม้ที่ปลูกในที่ดังกล่าวให้เกิดความเสียหายหลายประการ เห็นว่า ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ป่าไม้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ อีกทั้ง การแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจะเป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ก็ตาม แต่คดีที่ฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดทางละเมิดอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการจำกัดประเภทคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง โดยมีได้มุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา หรือการกระทำละเมิดที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งในคดีนี้ข้อเท็จจริงตามฟ้องปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่ดำเนินการแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเท่านั้น ส่วนการจับกุมเป็นการดำเนินการของพนักงานสอบสวนและการสั่งฟ้องคดีเป็นการดำเนินการของพนักงานอัยการ ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า การแจ้งความร้องทุกข์เพื่อให้ดำเนินคดีอาญาเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามปกติตามสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีอยู่ตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๗๒ ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช ๒๔๘๔ แม้กฎหมายดังกล่าวจะเป็นกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครองที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย และมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันจะบัญญัติว่า ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญาให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตามแต่อย่างไรก็ดี การแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามปกติ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว สามารถแก้ไขเยียวยาได้โดยฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม คดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

คำสั่งที่ ๑๘๓/๒๕๖๗ จึงเป็นคำสั่งที่ยังคงหลักเดิมที่ศาลปกครองสูงสุดจะไม่รับพิจารณาการดำเนินการทางยุติธรรม เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและก็ยืนยันหลักว่า โดยอ้างมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ตามที่กล่าวข้างต้น โดยเหตุผลที่ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผล ยังมีถ้อยคำที่กำกวมอยู่บางประการ โดยในส่วนของศาลวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้อำนาจศาลเฉพาะการกระทำทางปกครอง โดยมีได้มุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการทำละเมิด อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา คำว่า “ปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา” ศาลปกครองสูงสุดมิได้ให้ความหมายโดยชัดเจนว่า คำว่า “ปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา” มีความหมายอย่างไร แต่ได้กล่าวถึงการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามปกติ ซึ่งเป็นเรื่องการดำเนินการทางอาญาทั้งสิ้น แต่การดำเนินการทางอาญาเป็นส่วนหนึ่งของ “ปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา” หรือเป็นทั้งหมดของการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา

อย่างไรก็ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๐/๒๕๔๘ และคำสั่งที่ ๑๘๓/๒๕๖๗ มิได้วินิจฉัยโดยมีผลขัดกันแต่อาจเหตุที่แตกต่างกันตามที่กล่าวข้างต้น ว่าหากเป็นเรื่องการดำเนินการทางยุติธรรมแล้ว ข้อพิพาทจะไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง รายละเอียดของคำสั่งที่ ๓๙๐/๒๕๔๘ มีรายละเอียดดังนี้

ซึ่งภายหลังคำพิพากษา ๑๘๓/๒๕๖๗ แล้วยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๑/๒๕๖๗ ๖๕๓/๒๕๖๗ ๖๕๔/๒๕๖๗ ๗๒๕/๒๕๖๗ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลคนเดียวกัน คือ และผู้ถูกฟ้องคดีก็เกือบทั้งหมดเป็นตำแหน่งเดียวกันคือ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ถูกฟ้องที่ ๑ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ถูกฟ้องที่ ๒ จะมีคดีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๑/๒๕๖๗ และ ๗๒๕/๒๕๖๗ เพิ่มเอาสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องที่ ๓ โดยพฤติการณ์ในคดีทุกคดี ผู้ฟ้องจะทำหนังสือสอบถามผลคดีว่ามีการเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งจับโดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แจ้งเบาะแสเพื่อรับสินบนนำจับโดยตามจำนวนค่าปรับตาม และคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นจะไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีรายนี้ไว้พิจารณาโดยศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคดีมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๖๗ คำสั่งเดียวเท่านั้นที่มีคำสั่งกลับคำสั่งไม่รับฟ้องของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องรายนี้ไว้พิจารณาซึ่งจะแยกแยะพิจารณาโดยลำดับดังนี้ ดังนี้ คือ คำสั่งที่ ๖๕๑/๒๕๖๗ ๖๕๓/๒๕๖๗ ๖๕๔/๒๕๖๗ ๗๒๕/๒๕๖๗ ซึ่งเป็นกลุ่มซึ่งไม่รับคำฟ้องของนางสาวสรรัตน์ ตั้งพรพิสิฐ ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยคำสั่งของศาลปกครองที่ ๖๕๑/๒๕๖๗ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวางหลักวินิจฉัยไว้ว่า

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองและวิธีพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ... ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า คดีอาญาละเอียดกันได้ ดังต่อไปนี้ ... (๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๒ บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา... (๑๐) กำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ซึ่งจะต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไข และวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลาก มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศซึ่งออกตามมาตรา ๖ (๑๐) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท และมาตรา ๗๕ บัญญัติว่า บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษปรับสถานเดียว ให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา หรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยามอบหมายให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมคุณภาพอาหาร โดยคำนึงถึงความปลอดภัย คุณค่า สมประโยชน์ และเป็นธรรมให้กับผู้บริโภคในการซื้อผลิตภัณฑ์อาหาร และใช้เป็นเกณฑ์หลักให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าอาหารนำไปปฏิบัติ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการผลิตหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์อาหาร การกำหนดคุณภาพและมาตรฐานของอาหาร รวมตลอดถึงกำหนดให้อาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ซึ่งจะต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไข และวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลากตามมาตรา ๖ (๑๐) ซึ่งผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาทตามมาตรา ๕๑ อันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษในทางอาญา และกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา หรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ที่กระทำความผิดได้ และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว คดีอาญาก็เป็นอันเลิกกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ ดังนั้น

การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในชั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การรับแจ้งความการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา จนกระทั่งถึงการเปรียบเทียบปรับและชำระค่าปรับ จึงเป็นการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา อันเป็นขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม และไม่ว่าเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาหรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาหมายจะดำเนินการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการใช้อำนาจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองไม่

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งความนำจับ กรณีผู้ฟ้องคดีพบการกระทำความผิดร้ายผลิตรถยนต์ส่งขายไปเตย ผลิตรถยนต์ผืน เบเกอร์ ผลิตรถยนต์หมึกหยองปรุรงสอ ออริจินัล ตราโกหมึก และผลิตรถยนต์จ๊อบู แสดงฉลากอาหารไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งความนำจับและประสงค์เงินสินบนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินสินบนนำจับดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผลการดำเนินการและจ่ายเงินสินบนนำจับและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีโดยตลอดแล้ว เห็นได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันจ่ายสินบนนำจับหรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตรวจสอบผลิตรถยนต์ทั้งสี่ผลิตรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งความนำจับตามคำฟ้องแล้ว ปรากฏว่าไม่พบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ แต่อย่างใด และได้ยุติเรื่องแล้ว กับอยู่ระหว่างการแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีนี้จึงไม่มีการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในการตรวจสอบและการดำเนินการทั้งหลายอื่นเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา และการพิจารณาเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษในทางอาญา ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีการแจ้งความนำจับ จึงเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายจากการดำเนินในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์อ้างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๘/๒๕๖๕ ที่มีคำสั่งว่าคดีดังกล่าว (ผลิตรถยนต์น้ำดื่มสุขสันต์) อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหาใช่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวแตกต่างจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๘/๒๕๖๕ ได้มีคำสั่งคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีพบว่าคดีที่มีลักษณะทำนองเดียวกันนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งว่าเป็น

คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีมติในเรื่องดังกล่าว นั้น เห็นว่า กรณีตามให้ผู้ฟ้องคดีอ้างมิใช่เป็นเรื่องโต้แย้งเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ต้องส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงไม่อาจรับฟังได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดก็ให้เหตุผลทำนองเดียวกับคำสั่งที่ ๑๘๓/๒๕๖๗ ว่าการดำเนินการเปรียบเทียบปรับเป็นกระบวนการทางยุติธรรมทางอาญา และผู้ฟ้องคดีก็เพียงประสงค์เพียงสืบบนนำจับ และสำนวนนี้ไม่มีการเปรียบเทียบปรับ และอยู่ระหว่างแจ้งคำสั่งให้ฟ้องคดี ซึ่งผู้เขียนเองว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่มีหน้าที่แจ้งผลคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด เพราะเรื่องนี้ไม่มีการเปรียบเทียบปรับแนววินิจฉัยยังคงไปในบรรทัดฐานตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๓/๒๕๖๗ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครอง ศาลชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ... มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ ... "ข้อมูลข่าวสารของราชการ" หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน "คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ... มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา ๒๖ แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๗ หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา ๙ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา ๑๑ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา ๑๗ หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา ๒๕

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความนำจับกรณีประระสงค์เงินสินบนนำจับผลิตภัณฑ์น้ำดื่มพรโพลินต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาส่งเรื่องดังกล่าวมายังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ทำการตรวจสอบและเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดรวมถึงการจ่ายเงินสินบนนำจับแก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ออนเงินสินบนนำจับผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดีรวมสองคราว ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม กรณีอนเงินสินบนนำจับผลิตภัณฑ์น้ำดื่มพรโพลิน ดังนี้ ๑. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับเรื่องร้องเรียนผลิตภัณฑ์น้ำดื่มพรโพลินจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเมื่อใด ได้ดำเนินการตรวจสอบด้วยวิธีการใด เมื่อใด และผลเป็นประการใด ๒. ผลิตภัณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้จากการตรวจสอบมีการแสดงฉลากอาหารอย่างไร และหากมีภาพประกอบการตรวจสอบประกอบคำให้การ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้โปรดแสดงประกอบด้วย ๓. จากคำถามข้อ ๑. วันที่ถือว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นคือวันใด (ฉลากที่ผู้ฟ้องคดีนำมาร้องถือว่าความผิดเกิดขึ้นเมื่อใด และฉลากที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้จากการตรวจสอบถือว่าความผิดเกิดขึ้นเมื่อใด) ๔. ผู้กระทำความผิดรายมีฐานะใดทางกฎหมาย (บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล) ๕. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับค่าปรับจากการเปรียบเทียบปรับจากผู้กระทำความผิดเมื่อใด ด้วยเลขที่/เล่มที่ใบเสร็จรับเงินใด จำนวนเงินเท่าใด และการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดรายนี้เป็นกรณการกระทำความผิดคราวที่เท่าใด ๖. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดจากฉลากผลิตภัณฑ์ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาร้องเรียนหรือไม่ ประการใด ๗. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดจากฉลากผลิตภัณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้จากการตรวจสอบหรือไม่ประการใด ๘. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดสรรเงินสินบนนำจับให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมสองคราวเป็นการจัดสรรเงินสินบนนำจับจากผลิตภัณฑ์ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาร้องเรียนหรือไม่ ประการใด ๙. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดสรรเงินสินบนนำจับให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมสองคราวเป็นการจัดสรรเงินสินบนนำจับจากผลิตภัณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้จากการตรวจสอบหรือไม่ประการใด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือสอบถามดังกล่าวแล้ว แต่เพิกเฉยไม่ตอบหนังสือสอบถามของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตอบข้อสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตามหนังสือลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๗ เห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ตอบหนังสือสอบถามของผู้ฟ้องคดีกรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ และหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารหรือจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ไม่ครบถ้วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ อันเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นเมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ได้นำเรื่องที่เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ร้องขอ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องนี้ไว้ โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีในส่วนนี้ต่อศาลปกครองได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้เคยร้องเรียนเรื่องในทำนองเดียวกันกับคำฟ้องคดีนี้ไปยังสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การทำหนังสือสอบถามเพื่อการใดการหนึ่ง ไม่ได้มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงให้ยุติเรื่อง นั้น เห็นว่า หากต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว และผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็ชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดี และที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คดีนี้เป็นกรณีต้องปรับบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๙๖/๒๕๖๖ นั้น เห็นว่า บทกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างดังกล่าว เป็นกรณีเกี่ยวกับการให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและการตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการ ไม่อาจนำมาปรับใช้กับคดีนี้ได้แต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเรียกสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับคดีตามฟ้องของผู้ฟ้องคดีเข้ามาในคดีด้วยนั้น เห็นว่า ในชั้นนี้ศาลปกครองสูงสุดมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเพียงว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีสามารถรับฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่เท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

สำนวนคดีนี้ผู้ฟ้องคดีรับสินบนนำจับโดยผู้ถูกฟ้องคดี โอนเงินสินบนนำจับให้ผู้ถูกฟ้องคดีแล้วไม่มีขั้นตอนการดำเนินการทางยุติธรรมแต่อย่างใด เพียงแต่หลังเสร็จกระบวนการยุติธรรมแล้ว ผู้ฟ้องคดีมาขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีอันเป็นข้อมูลข่าวสาร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ให้ภายในระยะเวลาอันควร ผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ต้องร้องขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ๑๑ วรรคหนึ่ง และถ้าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ให้อันต้องด้วยบทบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทางราชการส่งให้เปิดเผยข้อมูลนั้นได้ กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนแก้ไขความเดือดร้อนไว้โดยเฉพาะ โดยไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเสียก่อน แต่กลับควบนาคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเลย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายตามความในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาในศาลปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ คำสั่งของศาลปกครองในสำนวนนี้ก็คงยืนยันหลักเดิมที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกระทำความผิดเพราะกระบวนการยุติธรรมได้เสร็จสิ้นไปแล้ว การละเลยไม่แจ้งข้อมูลของผู้ถูกฟ้องคดีที่สองเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๙ (๒) ซึ่งอยู่ในขอบเขตของการกระทำทางปกครองเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดไม่รับ เพราะผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติบรรเทาความเดือดร้อนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ให้สิ้นกระบวนการเสียก่อน

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า คดีอาญาเล็กน้อยได้ ดังต่อไปนี้... (๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว พระราชบัญญัติอาหาร

พ.ศ.๒๕๖๒ มาตรา ๖ บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา... (๑๐) กำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ซึ่งจะต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไขและวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลาก มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศซึ่งออกตามมาตรา ๖ (๑๐) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท มาตรา ๗๕ บัญญัติว่า บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียวให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา หรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยามอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมคุณภาพอาหาร โดยคำนึงถึงความปลอดภัย คุณค่า สมประโยชน์ และเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภคในการซื้อผลิตภัณฑ์อาหาร และใช้เป็นเกณฑ์หลักให้ผู้ผลิตและนำเข้าอาหารนำไปปฏิบัติ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการผลิตหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์อาหาร การกำหนดคุณภาพและมาตรฐานของอาหาร รวมถึงการกำหนดให้อาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ซึ่งจะต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไขและวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลากตามมาตรา ๖ (๑๐) ซึ่งผู้ฝ่าฝืนย่อมมีความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาทตามมาตรา ๕๑ อันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษในทางอาญา และกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา หรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา มอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ที่กระทำความผิดได้ และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว คดีอาญาก็เป็นอันเลิกกันตามมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การรับแจ้งความการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาจนกระทั่งถึงการเปรียบเทียบปรับและชำระค่าปรับ จึงเป็นการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา อันเป็นขั้นตอนของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม และไม่ว่าเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาหรือผู้ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา มอบหมายจะดำเนินการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการใช้อำนาจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองไม่

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีผู้ฟ้องคดีพบเห็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับฉลากอาหาร กรณีผลิตภัณฑ์ทองม้วนข้าวกลิ้ง (สั้น) จันทรทิพย์ เลขสารบบอาหาร ๒๕-๒-๐๐๒๔๘-๐๐๐๑ แสดงเลขสารบบอาหารไม่ครบจำนวนหลัก ไม่แสดงส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ ไม่แสดงข้อมูลผู้แพ้อาหาร ไม่แสดงวันเดือนปีผลิต วันหมดอายุและหรือวันควรบริโภค ซึ่งผลิตภัณฑ์มีสถานที่ผลิตที่จังหวัดปราจีนบุรี และมีสถานที่จำหน่ายที่จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔ ผู้ฟ้องคดีได้นำผลิตภัณฑ์ดังกล่าวแจ้งความนำจับเพื่อประสงค์เงินสินบนนำจับจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามแบบ น.จ. ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเขตท้องที่จังหวัดปราจีนบุรี อีกทั้ง ส่งเรื่องให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเขตท้องที่จังหวัดชลบุรี เพื่อดำเนินการตรวจสอบ เปรียบเทียบปรับ และจ่ายเงินสินบนนำจับให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา เมื่อประมาณเดือนเมษายน ๒๕๖๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ว่า "(รอนหนังสือแจ้งตอบผลดำเนินการ) ตรวจสอบแล้วยังไม่ได้ส่งรายงาน ออ. ผู้ผลิตแจ้งว่าไม่ได้เป็นผู้จัดทำฉลากที่ถูกร้องเรียน ผู้แทนจำหน่ายเป็นผู้จัดทำฉลาก ผู้ผลิตจึงไม่ยินยอมเสียค่าปรับ" ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงได้ยื่นคัดค้านผลการดำเนินการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเรื่องไว้แล้ว

เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระค่าปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม จะต้องดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดตามกฎหมายต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิที่พึงได้รับเงินสินบนนำจับ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีตามผลิตภัณฑ์พิพาท (กรณีสถานที่ผลิต) และ ๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในมูลความผิดที่มีโทษตามกฎหมายอาญาซึ่งเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย กรณีจึงพิจารณาได้ว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้โดยมีความประสงค์เพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ ในการตรวจสอบ และการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา ตลอดจนการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญา ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองไม่ คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ แต่อย่างใด ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาลสำหรับกรณีข้อพิพาทในคดีนี้ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่า คดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้อง... ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้อง คำขอของผู้ฟ้องคดีข้างต้นจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจรับคำขอของผู้ฟ้องคดีไว้ดำเนินการได้แต่อย่างใด

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฟังคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และไม่รับคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งความเห็นให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาล

กรณีผู้ฟ้องคดีจะขอให้ศาลปกครอง ส่งเรื่องให้ผู้ฟ้องคดีแฉ่เบาะแสเพื่อหวังสินบนนำจับโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ทำเรื่องตรวจสอบ เปรียบเทียบปรับ และจ่ายสินบนนำจับให้ผู้ฟ้องคดี หากไม่จ่ายสินบนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ และที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (กรณีสถานที่ผลิต) แต่เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ จึงต้องส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพื่อส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้อย่างชัดเจนที่สุด

กรณีจึงพิจารณาได้ว่าฟ้องคดีฟ้องคดีนี้โดยมีความประสงค์เพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ ในการตรวจสอบ และการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา ตลอดจนการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.๒๕๒๒ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญา ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ใน

อำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองไม่ คดีนี้จึงมีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวางหลักค่อนข้างชัดเจน ว่าหากเป็นเรื่องการดำเนินการทางยุติธรรมแล้ว เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คงมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเพียงคำสั่งเดียวที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่การละเลยหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ใช่การดำเนินการกระบวนกรยุติธรรมดังจะเห็นว่าศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยวางหลักไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๖๗ ดังนี้

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่กล่าวล่าช้าเกินสมควร ... มาตรา ๔๙ บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชกฤษฎีกานี้ "ส่วนราชการ" หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ... มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน หรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๗

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข ตามข้อ ๓ ข. (๑) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๖๐ ประกอบกับมาตรา ๔๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ จึงเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งความนำจับและประสงค์เงินสินบน กรณีผลิตภัณฑ์ถั่วตัด ก. แก้วพานิชย์ เลขสารบบอาหาร ๙๓-๒-๐๖๒๖๓-๖-๐๐๐๒ ตามแบบแจ้งความนำจับ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพื่อสอบถามความคืบหน้าการดำเนินการ ตรวจสอบเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับเรื่องของผู้ฟ้องคดีไว้แล้ว แต่เพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองไม่แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หากผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการดำเนินการจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแล้วจะได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งผลการดำเนินการกรณีผู้ฟ้องคดีแจ้งความนำจับเพื่อประสงค์เงินสินบนนำจับ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

แสดงหลักฐานสนับสนุนประกอบการตรวจสอบรายผลิตภัณฑ์รายดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ส่งหนังสือทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ถึงผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๕ ขอทราบผลการดำเนินการตามที่ได้แจ้งความนำจับผลิตภัณฑ์ถั่วตัด ก. แก้วพาณิชย์ อันเป็นการสอบถามเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการประจำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องกำกับและติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์สอบถามผลการดำเนินการ คือ ภายในวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๖ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้มีหนังสือตอบคำถามหรือแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลาดังกล่าว จึงถือว่าวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๖ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว คือต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๖ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลทางระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดศาลปกครองจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้เห็นว่าไม่ขัดกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๗/๒๕๖๗ ๖๕๑/๒๕๖๗ ๖๕๔/๒๕๖๗ แต่อย่างไรก็ดีเพราะคำสั่งฉบับนี้มิได้มีการดำเนินทางกระบวนการทางยุติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามคำสั่งฉบับนี้แม้จะวินิจฉัยถึงการละเลยต่อหน้าที่อันเป็นการกระทำทางปกครอง แต่ผู้เขียนยังสงสัยในเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดอ้างถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๗ มาเป็นเหตุรับฟ้องจะขัดกับเหตุผลในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๓/๒๕๖๗ หรือไม่ เพราะในคำสั่งดังกล่าวปฏิเสธไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายให้ถูกต้องโดยไม่ไปใช้สิทธิเยี่ยวยาความเดือดร้อนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ศาลปกครองสูงสุดออกโดยไล่เลี่ยกัน เพราะคำสั่งที่ ๖๕๓/๒๕๖๗ ออกคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๗ และคำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๖๗ ศาลปกครองสูงสุดออกคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ โดยคำสั่งทั้งสองมีเนื้อหาใกล้เคียงกันมากแต่ให้ผลที่แตกต่างกัน เพราะคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๓/๒๕๖๗ ยกเอาการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนซึ่งบัญญัติพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นเหตุผลในการปฏิเสธไม่รับฟ้องในขณะที่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๖๗ ยกเอาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ มาเป็นเหตุผลในการสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเพียงคำสั่งเดียว ผู้เขียนมีความเห็นว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๓/๒๕๖๗ น่าจะมีน้ำหนักมากกว่า เพราะสำนวนคดีนี้คือ ๖๕๔/๒๕๖๗ มีคำสั่งรับคำฟ้องโดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ซึ่งเป็น

กฎหมายชั้นต่ำกว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ เพราะเหตุใดคำสั่งที่ ๖๕๔/๒๕๖๗
ยกเอาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ มาเป็นเหตุผลใน
การสั่งรับฟ้องโจทก์

บทที่ ๕

บทสรุป

จากการวิเคราะห์คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมาโดยลำดับ สรุปได้ว่า การกระทำทางปกครองและการกระทำทางยุติธรรมมีจุดแยกจากกันโดยวัตถุประสงค์แห่งการกระทำ กล่าวคือ การกระทำทางยุติธรรมคือบรรดาการกระทำทั้งหลายที่มุ่งต่อผลสุดท้ายคือการพิสูจน์หรือความผิดของบุคคลเพื่อลงโทษให้บรรลู่วัตถุประสงค์ตามทฤษฎีการลงโทษ และกระบวนการใดๆ ที่ทำให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๓๙(๔) ถือว่าเป็นการกระทำทางยุติธรรมทั้งสิ้น ส่วนการกระทำทางปกครองคือการกระทำที่รัฐได้กระทำไปเพื่อก่อ สงวน เปลี่ยนแปลงและระงับสิทธิที่รัฐให้แก่เอกชน โดยมีได้มุ่งเอาโทษกับเนื้อตัวของบุคคลที่กระทบต่อเสรีภาพและทรัพย์สินของบุคคล เป็นการกระทำที่ไม่มีวัตถุประสงค์ไปในการนำตัวบุคคลมาลงโทษทางอาญาแต่อย่างใด การแบ่งแยกการกระทำทางปกครองและการกระทำทางยุติธรรม จึงแบ่งแยกโดยวัตถุประสงค์ของเจ้าพนักงานรัฐเป็นสำคัญหากอยู่ในกระบวนการที่จะนำตัวบุคคลมาลงโทษเป็นการกระทำทางยุติธรรม ส่วนการกระทำทางปกครองคือกระบวนการขั้นตอนที่ไม่มีวัตถุประสงค์นำตัวบุคคลมาลงโทษทางอาญา หากแต่เป็นกระบวนการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลงสิทธิแก่บุคคลต่างๆ รวมทั้งวางหลักเกณฑ์ไม่ว่าจะเป็นระเบียบหรือกฎในการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น แต่บางครั้งการกระทำทางปกครองกับการกระทำทางยุติธรรมมีความใกล้ชิดเหลื่อมซ้อนกันอยู่มาก แต่เนื่องจากมีระยะเวลาจำกัดในการค้นคว้า ผู้เขียนจะหาโอกาสรวบรวมเขียนเป็นบทความในช่วงที่มีโอกาสต่อไป

บรรณานุกรม

- (๑) ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.๒๕๐๐
- (๒) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.๒๔๗๘
- (๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒
- (๔) คณิต ฦ นคร ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักเกณฑ์ และพื้นฐานการเข้าใจ
กรุงเทพ สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ.๒๕๖๒
- (๕) วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ข้อความคิดและหลักพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง กรุงเทพ
สำนักพิมพ์วิญญูชน พ.ศ.๒๕๖๒
- (๖) อัจฉริยา ชูตินันท์ อาชญาวินยาและทัณทวินยา สำนักพิมพ์วิญญูชน กรุงเทพ พ.ศ.๒๕๖๖