

การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการทางปกครอง



พันตำรวจโท เมธา วาศิเจวิญ

	วท342.0418 ม735ก
34A0099866	
Title : การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้า พนักงานตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการทาง ทศมนต์และศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์	

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทางหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2537

2400

**THE CONTROL OF THE POLICE POWER CONCERNING
THE ADMINISTRATIVE ACT**

POLICE LIEUTENANT COLONEL. MATHA WADEECHAREON

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

1994



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญา.นิติศาสตร์.มหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางปกครอง

โดย พ.ต.ท. เมธา วาตี เจริญ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวจ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผศ.ดร. พรชัย เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

[Signature] **ประธานกรรมการ / ผู้แทนทบวงฯ**
(รศ.ดร. เกียรติจักร วัฒนะสวัสดิ์)

[Signature] **กรรมการ**
(รศ.ดร. อภิรัตน์ เพชรศิริ)

[Signature] **กรรมการ**
(อาจารย์ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์)

[Signature] **กรรมการ**
(ผศ.ดร. พรชัย เลื่อนฉวี)

[Signature] **กรรมการ**
(รศ.ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวจ)

..... **กรรมการ**

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

[Signature] **คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย**
(ศาสตราจารย์ ดร. ประเสริฐ วิทยารัฐ)

วันที่ 27 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2537

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาความช่วยเหลือและความเมตตาของบุคคลต่างๆ หลายท่าน ทั้งผู้เขียนซึ่งทราบซึ่งตรงใจในใจเป็นอย่างยิ่ง ความกรุณาเมตตาของท่านในครั้งนี้จักตรึงไว้ในความทรงจำของกระผมตลอดชีวิต จึงขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ท่านได้ให้ความเมตตาเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำอันเป็นผลประโยชน์และผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.บุญศักดิ์ ไวรสารวง ที่ให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ทั้งได้เสียสละเวลาอันมีค่าของท่านให้คำแนะนำหนังสือบทความในสาระสำคัญต่างๆ ตลอดจนให้พิมพ์เอกสารอันเป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เสือนจวี ที่ปรึกษาร่วมที่ได้ให้ความกรุณาช่วยเหลือเมตตาต่อผู้เขียนอย่างมากโดยสละเวลาอันมีค่า ช่วยแนะนำหนังสือเพื่อประกอบในการเขียนวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณ ท่านดร.อภิรัตน์ เพชรศิริ และท่านดร.กิตติพงษ์ กิตติyarักษ์ ท่านทั้งสองได้ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ที่ให้คำปรึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์และที่จะลืมเสียไม่ได้คือ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.พิรพันธ์ พาลุสุข กรุณาประทับประครองเป็นห่วงเป็นใยจนการศึกษาสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณท่านอุดม คำจันทร์ ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำปรึกษาารูปแบบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และได้โทรศัพท์ทางไกลสอบถามตลอดเวลาผู้เขียนขอขอบพระคุณอีกครั้ง

พันตำรวจโท เมธา วาดีเจริญ

พฤษภาคม 2537

บทคัดย่อภาษาไทย.....		
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....		
กิตติกรรมประกาศ.....		
บทที่		
1	บทนำ	
1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2	วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	5
1.3	ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	6
1.4	วิธีการดำเนินวิจัย.....	6
1.5	สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย.....	6
1.6	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.7	นิยามศัพท์.....	7
2	การวิจัยความสงบเรียบร้อย.....	8
2.1	ความหมาย.....	8
2.2	แนวความคิดในการวิจัยความสงบเรียบร้อย.....	10
2.2.1	แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย.....	11
2.2.2	แนวความคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย.....	14
2.3	การวิจัยความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไป.....	18
2.3.1	นิติกรรมทางปกครอง.....	18
2.3.2	ปฏิบัติการทางปกครอง.....	21

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.3.3	วิธีการรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครอง.....	23
2.3.3.1	วิธีการทางกฎหมาย.....	23
2.3.3.2	วิธีการทางวัตถุ.....	27
2.4	การรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครอง กับการรักษาความสงบ เรียบร้อยทางยุติธรรม.....	27
2.4.1	การรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครอง.....	28
2.4.2	การรักษาความสงบเรียบร้อยทางยุติธรรม.....	28
3	การรักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าพนักงานตำรวจ.....	30
3.1	ประวัติความเป็นมาของตำรวจไทย.....	31
3.2	ที่มาแห่งอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ.....	33
3.3	อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ.....	34
3.3.1	อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	35
3.3.2	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษ.....	36
3.3.3	หน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจตามกฎหมายปกครอง.....	37
3.3.4	การจําแนกลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ ทางนิติกรรมทางปกครอง.....	39
3.3.4.1	อำนาจหน้าที่ในการออกกําสั่ง.....	39
3.3.4.2	อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเฉพาะบุคคล.....	43
3.3.4.3	อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกร.....	46
3.4	การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในการทํา นิติกรรมทางปกครอง.....	50

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4.1 ความหมายของดุลพินิจ	51
3.4.2 เหตุผลที่ต้องใช้ดุลพินิจ	53
3.4.3 ที่มาแห่งอำนาจในการใช้ดุลพินิจ	55
3.4.4 การควบคุมดุลพินิจ	57
4 การใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุมการใช้อำนาจในทางปกครองของ เจ้าพนักงานตำรวจ	63
4.1 การใช้อำนาจทางกฎหมายในการทำนิติกรรมทางปกครองของเจ้าพนักงาน ตำรวจ	63
4.1.1 การออกคำสั่งอนุญาตตามคำขอ	64
4.1.2 การออกคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอ	71
4.1.3 การออกคำสั่งพักใช้, เพิกถอนการอนุญาต	73
4.1.4 การออกคำสั่งตักเตือน	74
4.2 การควบคุมภายในจากการใช้อำนาจในการทำนิติกรรมทางปกครองของ เจ้าพนักงานตำรวจ	75
4.2.1 การควบคุมก่อนทำนิติกรรมทางปกครอง	75
4.2.1.1 การปรึกษาหารือ	78
4.2.1.2 การกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง	81
4.2.1.3 การใช้อำนาจดุลพินิจ	85
4.2.2 การควบคุมภายหลังจากการทำนิติกรรมทางปกครอง	91
4.2.2.1 ร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานตำรวจที่ทำ นิติกรรมทางปกครอง	91

4.2.2.2 อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่พนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่.....	93
4.3 การควบคุมจากองค์กรภายนอกของฝ่ายปกครอง.....	106
4.3.1 การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	106
4.3.2 การควบคุมโดยศาลยุติธรรม.....	114
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	122
บรรณานุกรม.....	
ภาคผนวก.....	
ประวัติผู้เขียน.....	

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการทางปกครอง
ชื่อนักศึกษา	พ.ต.ท.เมธา วาศิเจริญ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ทูนศักดิ์ ไวสาารวจ
ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
ภาควิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2536

บทคัดย่อ

การศึกษาวินิจฉัยเรื่อง การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการทางปกครอง ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้เอกชน ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการ หรือดำเนินการบางอย่างที่กฎหมายกำหนดให้เอกชนผู้ประสงค์จะประกอบกิจการหรือดำเนินการจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวก่อน จึงจะประกอบกิจการหรือดำเนินการได้ ว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไร และมีการควบคุมอำนาจดังกล่าวอย่างไร เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงตัวเองเป็น รัฐสวัสดิการ ทำให้องค์กรของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการดำรงชีวิต ทรัพย์สิน สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง อันเป็นเหตุให้ใช้อำนาจไม่สุจริต ผิดไปจากความมุ่งหมายของกฎหมาย หรือใช้อำนาจปราศจากเหตุผลได้

ดังนั้นปัญหาการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการทางปกครองจึงเป็นสาระสำคัญขององค์การฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการทำนิติกรรมทางปกครอง แม้เอกชนผู้ร้องขอจึงควรทำการศึกษา โดยการศึกษานี้จะกล่าวเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการออกคำสั่งแก่เอกชนผู้ประสงค์จะประกอบกิจการ หรือดำเนินการตามวัตถุประสงค์ โดยจะศึกษาจากเนื้อหาของ

กฎหมายต่างๆ ว่ามีขั้นตอนในการใช้อำนาจในการออกคำสั่งอย่างไร มีการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งอย่างไร มีข้อบกพร่องอย่างไร และศึกษาถึงองค์การควบคุมการใช้อำนาจในการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวว่า มีข้อบกพร่องอย่างไร

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้แก่เอกชนผู้ประสงค์จะประกอบกิจการ หรือดำเนินการ สามารถใช้ดุลพินิจโดยอิสระอย่างกว้างขวาง และกฎหมายบางฉบับไม่เปิดโอกาสให้แก่เอกชนผู้ถูกระงับหรือเพิกถอนสิทธิชั่วคราวคำสั่ง บางฉบับไม่มีกำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวออกคำสั่ง และไม่มีการกำหนดระยะเวลาให้ผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ชี้ขาดคำสั่งภายในกำหนด สำหรับองค์การผู้ควบคุมการใช้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าว ยังมีลักษณะบกพร่องหลายประการ เช่น การร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานตำรวจผู้ออกคำสั่ง มักจะไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากผู้บังคับบัญชามักจะช่วยเหลือผู้บังคับบัญชา เพราะหากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามักจะมีส่วนร่วมในการกระทำความคิดร้าย และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งทางปกครอง ไม่มีอำนาจอิสระ และเด็ดขาด เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งการไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายกรัฐมนตรีจะไม่เห็นด้วยก็ได้ สำหรับการพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรมนั้น ศาลสันติคดีเป็นไปในรูปแบบการตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนที่กฎหมายฉบับนั้นๆ กำหนดไว้หรือไม่ แต่ศาลไม่ล่วงล้ำเข้าไปวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เพราะโดยหลักทั่วไปแล้ว ศาลจะไม่ก้าวล่วงเรื่องที่เป็นเนื้อหาของดุลพินิจ ในขอบเขตกฎหมายของฝ่ายปกครอง

อนึ่งกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปอย่างล่าช้า แม้เอกชนผู้ขออนุญาตจะฟ้องคดีต่อศาล และศาลได้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวก็ตาม แต่ความเสียหายในการประกอบธุรกิจนั้น ไม่อาจคำนวณเป็นจำนวนเงินได้ และค่าเสียหายที่ศาลพิพากษาให้ชดเชยจำนวน ไม่เพียงพอที่จะชดเชยแก่เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิได้

Title : The Control of The Police Power Concerning
The Administrative Act

Author : Police Lieutenant colonel matha wadeechareon

Advisor : Associate Prof, Dr. Phoonsakdi Vaisamruat

Co-Advisor : Assist Prof. Dr. Pornchai Lurnchawee

Department : Law

Academic year : 1993

Abstract

A Purpose of this research is to study the power of the police as a registrar, or an authority, or an officer who have the power to permit private person who wish to start a business or direct some affairs that the law force private person who wish to do these business must be permitted from the police. This study wish to know the police's power and the authority about these and how to control this power. Now, Thailand changed to a welfare state so the state organization, especially the police have the power to intervene daily life, property, right, and freedom of the people widely that cause to abuse the power which the law is not expected or use the power without reason ableness.

This the problems of controlling the police's power to issue the administrative act are important. This work is to stady only the law which give the power and authority to the police as a registrar or an authority, or an officer in issueing a decision or a licence to private

person who wish to direct the affairs or carry on the particular activity. We will study from the different laws that what the procedure of using the power in issueing decision is, how to control the using of cliseretion power and what the defects are. Another is to study the defects of an organization which duty to control the power's use of the police's issueing the decisions.

This study finds that the law's provisions that give the power to the police, as a registrar, or an officer, or an authority in issueing an order to permit or not permit to private person who wish to direct some affairs can use wide diseretion. Certain laws do not give on oportanily to the individual for appealing to the Superior administrative body. Some Laws do not have time limit in issueing the decissions. Incedd, some are not even inposed date limit for making deliberation in case of an appeal. For the organization which controls the power's use of the police have many defects, such as the police's pleads who issueing an order to the superior often don't receive fairness because the superiors often help the inferiors. Most of illegal faultiness of the inferiors, the superiors often participate in these things so thay must help their inferiors. The control by the Thai Council of State now in not sufficient because it is not as independent as the French Consil of State, The final decision is in the hand of the Prime Minister. For the control of judge, we find that, in general, the judge observe the irregularity of the administrative procedure but limit himself in considering the exercise of diseretionary power only in case of bad faith, unreasonalleness and no evidences.

Funthemore, the Court is procedure takes very long time even though there is a judgement to annule the authority's decision and to compensate for the damage caused, it is still not enough to ever the lost that had occured to the business.

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ยังไม่มีศาลปกครอง ดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ ที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาความผิดทางปกครอง ซึ่งเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองได้ทำละเมิดสิทธิของประชาชน ให้ได้รับความเสียหาย สำหรับประเทศไทยนี้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ก็สามารถร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำละเมิดสิทธิของผู้เสียหายได้ โดยร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการอุทธรณ์¹ หรือคณะกรรมการ

¹ อาทิเช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 10, 38

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 11, 22

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2478 มาตรา 10

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 10

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 10, 30

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 22, 36

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 10, 22

พระราชบัญญัติอาวุธปืน กระสุนปืน, วัตถุระเบิด, ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธ
พ.ศ. 2490 มาตรา 63 เป็นต้น

วินิจฉัยร้องทุกข์ได้² และถ้าหากคณะกรรมการตั้งกล่าววินิจฉัยหรือคำสั่งที่รัฐมนตรีที่กฎหมายให้ เป็นที่สุดและผู้ใดไม่เป็นที่พอใจ ก็ยังมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้ เพราะเป็นการโต้แย้งสิทธิตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามมาตรา 55³ ศาลมีอำนาจเข้าไปทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อ

² พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 18, 19

³ อาทิเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1066/2513 (ระหว่างสนธิ ผิวฉนวน โจทก์ กระทรวง การคลัง โดยนายเสริม วินิจฉัยกุล ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จำเลย)

ตุลาพิพากษาศาลฎีกาที่ 2230/2520 (ระหว่างเรืออากาศเอกนารถ ภูติลิขิต โจทก์ กระทรวงกลาโหม กับพวกจำเลย)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1896/2522 (ระหว่างนายสละ สุขโรจน์ โจทก์ กรุงเทพมหานคร จำเลย)

ตุลาพิพากษาศาลฎีกาที่ 355/2516 (ระหว่างนายประสงค์ หงสนันท์ โจทก์ จอมพลถนอม กิตติขจรกับพวก จำเลย)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2531/2522 (ระหว่างนายสุเทพ หรือเทพรัตน์ หัสศกรโจทก์ อธิบดีกรม ที่ดินกับพวก จำเลย)

ตุลาพิพากษาศาลฎีกาที่ 822/2522 (ระหว่างนายเชื้อ เพชรช้อ โจทก์ กระทรวงมหาดไทย กับพวกจำเลย)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1155/2526 (ระหว่างนายไพฑูรย์ สุนทรวิภาค โจทก์ กรมศุลกากร กับ พวก จำเลย)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3535/2529 (ระหว่างนางละม่อน โอชกะ โจทก์ นายอดุล วิเชียร เจริญจำเลย)

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวผู้เขียนพบว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งถูกลงโทษ ฐานะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฟ้องว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยตนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ

คณะกรรมการอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการร้องเรียนได้⁴ แต่ศาลไม่เข้าไปก้าวำยควบคุมหรือตรวจสอบรายละเอียดปลีกย่อยในการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิด หรือเข้าไปก้าวำยถึงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง⁵ อีกทั้งคดีปกครองซึ่งเป็นคดีที่จะต้องให้ผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญ

(เชิงอรรถที่ 3 ต่อ)

ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งนั้น ศาลจำกัคอำนาจตนเองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองประเภทนี้ กล่าวคือ ศาลฎีกาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานตลอดมาว่า การสั่งให้ออกจากราชการก็ดี การสั่งปลดออกจากราชการก็ดี การสั่งไล่ออกจากราชการก็ดี และแม้กระทั่งการวินิจฉัยว่าโจทก์มีความผิดทางวินัยหรือไม่ก็ดี เป็นการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นการใช้ค้ำานาจของทางราชการฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ

⁴ อาทิเช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 23 วรรคท้ายพระราชบัญญัติข้อบุคคล พ.ศ. 2502 มาตรา 18 วรรคสอง, พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม, พระราชบัญญัติ การประกอบอาชีพงานก่อสร้าง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2524 มาตรา 30 วรรค 3, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 มาตรา 12, ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 มาตรา 74

คำพิพากษาฎีกาที่ 646, 647/2510 (ระหว่างนายจ้ว แซ่มิม กับพวก โจทก์เทศบาลกรุงเทพ กับพวกจำเลย)

กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่ง และมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่าแม้คำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุด นานาห้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย

⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 2437/2520 (ระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงแรมกรุงเทพมหานคร กับพวกจำเลย)

ในคํานกฏหมายปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งจะทําให้การพิจารณาคดีปกครองได้รับความเป็นธรรม

ฝ่ายปกครองมีหน้าที่บริหารประเทศให้เ็นไปตามกฎหมาย (นิติรัฐ) โดยมีกระทรวงทบวงกรมต่างๆ มีผู้รับผิดชอบ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นผู้ควบคุมนโยบายส่วนปลัดกระทรวงจนถึงข้าราชการชั้นผู้น้อยเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งกระทรวงทบวงกรมใดจะมีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็เป็นไปตามกฎหมายที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่เอาไว้

ทำราชการตำรวจ⁶ กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย⁷ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ จึงมีขอบเขตกว้างขวางไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการป้องกัน

(เชิงอรรถที่ 5 ต่อ)

ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่าการที่อธิบดีกรมตำรวจมีคำสั่งให้ปิดโรงแรมของโจทก์ หลังจากศาลแขวงพระนครใต้พิพากษายกฟ้องในคดีที่โจทก์กับพวก รวม 17 คนถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหาว่าเป็นเจ้าของกิจการผู้ดูแล หรือผู้จัดการสถานบริการค้าประเวณี ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการค้าประเวณีเป็นปกติธุระในสถานบริการ ฯลฯ โดยวินิจฉัยว่า นายสนิท เกียรติวัฒนกุล และนายณรงค์ ปริงตราชระกูล จำเลยทั้งสองในคดีนั้นไม่มีความผิดตามฟ้อง และโรงแรมของโจทก์ไม่เป็นสถานการค้าประเวณี ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจนคดีถึงที่สุด และอธิบดีกรมตำรวจทราบสืออยู่แล้ว ยังมีคำสั่งให้ปิดโรงแรมของโจทก์อีก คำสั่งของอธิบดีกรมตำรวจจึงไม่ถูกต้องและชอบด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 เพราะเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดดังกล่าว โรงแรมของโจทก์ก็เป็นสถานที่ที่ไม่มีการกระทำความผิดกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว อธิบดีกรมตำรวจจึงไม่มีเหตุผลอ้างเพื่อใช้ดุลพินิจมีคำสั่งปิดโรงแรมของโจทก์

⁶ สังกัดอยู่ในกรมตำรวจ ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 20

⁷ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2503, ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2503 เล่มที่ 77 หน้า 746

ปราปรามอาชญากรรม และจับกุมผู้กระทำความผิดทางอาญาเท่านั้น ยังมีหน้าที่อื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น การป้องกันประเทศจากการรุกรานจากศัตรูภายนอก หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ เป็นต้นและนอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตต่างๆ ให้แก่เอกชน⁸ ซึ่งการกระทำในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการเปิดโอกาสให้นายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งได้อย่างกว้างขวาง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้ง่าย หากนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีคุณธรรมไม่เพียงพอแล้ว เอกชนที่มีโอกาสได้รับความเดือดร้อน จากการกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือหาโอกาสใช้ช่องว่างของกฎหมายในฐานะที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

(1) เพื่อศึกษาถึงหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการกระทำการในทางปกครองว่ามีหลักกฎหมายอย่างไร

⁸ อาทิเช่นพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 12 ประกอบด้วยประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2516

- พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 มาตรา 4,25 ประกอบด้วยประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องแต่งตั้งนายทะเบียน พ.ศ.2493 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2493 และประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องแต่งตั้งนายทะเบียน พ.ศ.2497 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2497 เป็นต้น

(2) เพื่อศึกษาวิจัยหลักกฎหมายข้างต้นว่ามีข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ และข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจนั้น เป็นการให้ความเป็นธรรมกับเอกชนผู้ขออนุญาตหรือไม่

(3) เพื่อหามาตรการในทางกฎหมาย และเสนอแนะวิธีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกิจการทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพียงพอในการให้ความยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

(4) ศึกษาให้ทราบผลที่กระทบจากการละเมิด ของเจ้าพนักงานตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ในกิจการในทางปกครอง ตลอดจนการรับผิดชอบให้สิ้นไหมทดแทน เพื่อเป็นการเยียวยาบรรเทาความเดือดร้อน

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาค้นคว้าจะทำการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับหลักการ และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ โดยจะศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในฐานะเป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติต่างๆ และศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติ และวิธีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ และวิเคราะห์ผลการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ที่ทำการวินิจฉัยไว้กับคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาวิธีที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นการรับรองสิทธิของประชาชน โดยแท้จริง

1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย

เนื่องจากการวินิจฉัยนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับนิติกรรมในทางปกครอง จึงเน้นศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่โดยศึกษาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประมวล

กฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายปกครอง พระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานตำรวจหรือส่วนที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ และใช้เอกสารที่เป็นภาษาไทย และต่างประเทศ ตลอดจนคำพิพากษาของศาลฎีกา และความเห็นของนักกฎหมาย เพื่อเป็นข้อมูลแล้วมาทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการวินิจฉัย และหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังต่อไป

1.5 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ปัจจุบันกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ทัศนคติกรรมทางในทางปกครอง ยังมีข้อบกพร่อง และไม่เชื่ออำนาจแก่เอกชน เป็นต้น ทำให้เอกชนไม่ได้รับความเป็นธรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยทำให้ทราบ และเข้าใจปัญหาและข้อบกพร่องของกฎหมาย ในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางปกครอง เพื่อหามาตรการทางกฎหมายหรือแนวทางแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจการทางปกครอง เพื่อเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย อันทำให้เกิดความสงบเรียบร้อย ก่อให้เกิดความเป็นธรรมให้มากที่สุด

1.7 นิยามศัพท์

นิยามศัพท์คำว่า ข้าราชการตำรวจ ในที่นี้หมายถึงเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานตำรวจในฐานะนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่

การวิจัยความสงบเรียบร้อย

๒.๑ ความหมาย

นักนิติศาสตร์ได้ให้ความหมายของคำว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชนไว้ดังนี้ การที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติข้อใดจะต้องด้วยลักษณะที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ปัญหาที่จะวางหลักโดยเจตนาหาได้ไม่ เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยผลประโยชน์ของมหาชนโดยทั่วไป ไม่ใช่เกี่ยวกับผู้กรณีโดยเฉพาะนี้อยู่ในพวกที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั้งสิ้น¹

ความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นกฎหมายไม่ได้วิเคราะห์ศัพท์ หรือชี้แจงไว้อย่างกว้างๆ เลย ประเทศต่างๆส่วนใหญ่แล้วถือว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นหมายความว่า ความรวมถึง 2 อย่างคือ การคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน และการคุ้มครองส่วนได้เสียทั่วไปของหมู่ประชาชน²

กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยนั้นยากที่จะให้วิเคราะห์ศัพท์ได้ แต่พอที่จะให้เห็นได้ว่า เรื่องใดที่ไม่ได้เกี่ยวกับส่วนได้เสียของเอกชนผู้เป็นกรณีโดยเฉพาะ แต่อาจกระทบ

¹ พระยาเทพวทร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1-6 พิมพ์ครั้งที่ 3 พระนคร, โรงพิมพ์ไทยวิทยา, 2501 หน้า, 407-408.

² เอช เอ็ดเวิร์ด คำอธิบายธรรมศาสตร์ขั้นปริญญาดุษฎีทางนิติศาสตร์, พระนคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2475, หน้า 71.

กระทั่งไปถึงส่วนได้เสียของประชาชนคนอื่น เรื่องนั้นพอจะจัดได้ว่าเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน³

อะไรเป็นความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น อธิบายเป็นข้อห้ามซึ่งสังคมบังคับแก่เอกชน เป็นการแสดงให้เห็นว่าสังคมยอมอยู่เหนือเอกชน เพื่อสังคมจะได้ดำรงอยู่ได้ โดยให้ความคุ้มครองเอกชนให้อยู่ในสังคมได้⁴

คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ยากที่จะให้คำจำกัดความได้ จะกล่าวได้เพียงวิตุประสงค์ว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชนมีความมุ่งหมายที่จะยกขึ้น มาใช้กรณีผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญกว่า หรือกล่าวโดยสรุปว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นหมายถึงประโยชน์ของประเทศชาติและสังคม⁵

ความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้แก่วินัยข้อบังคับบุคคล เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัย และเพื่อรักษาความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในหมู่ของประชาชน และให้รวมถึงรัฐประศาสนนโยบายหรือความปลอดภัยของประเทศและบุคคลภายในประเทศด้วย⁶

นิติกรรมหรือข้อตกลงใดขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ถือว่าขัดขวางก่อนนโยบายที่มุ่งหมายเพื่อประโยชน์ได้เสียทั่วไปของรัฐ และสังคม หรือ เกี่ยวด้วยผลประโยชน์ของมหาชนโดยทั่ว

³ เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่มที่ 4, พระนคร, โรงพิมพ์อักษรสาสน์ 2509, หน้า 148.

⁴ จี๊ด เศรษฐบุตร ดร. คำอธิบายกฎหมายนิติกรรมและหนี้ เล่มที่ 1 พระนคร, โรงพิมพ์แสงทองการพิมพ์, 2512, หน้า 21.

⁵ อุกฤษ มงคลนาวิน ดร.. "ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน" บทบัญญัติ เล่มที่ 1 ตอนที่ 1 พ.ศ. 2518, หน้า 13-14

⁶ วริยะ เกิดศิริ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญาและหนี้ พระนคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517 หน้า 17

ไป ไม่เกี่ยวกับคู่กรณีโดยเฉพาะ⁷

และเมื่อพิจารณาพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานอธิบายคำว่าความสงบเรียบร้อยหมายถึง การไม่กำเริบกลับเป็นปกติ ระวัง หยุดนิ่ง ปราศจากเครื่องรบกวน ไม่จุ่นจ้าน ส่วนคำว่าเรียบร้อย หมายถึงการมีระเบียบ⁸

เมื่อพิจารณาจากความเห็นของนักนิติศาสตร์ประกอบกับความหมายของศัพท์พจนานุกรมแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าความสงบเรียบร้อยหมายถึง ความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของเอกชนผู้เป็นคู่กรณีโดยเฉพาะ แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียทั่วไปของรัฐและสังคม หรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชนโดยทั่วไป เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน และการคุ้มครองส่วนได้เสียของประชาชนทางการเมือง และทางเศรษฐกิจ

ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นเรื่องความต้องการของสังคมและประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม ในทางตรงกันข้าม คำว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนอาจหมายถึงมาตรฐานความประพฤติที่ถูกต้อง ตามประเพณีแห่งท้องถิ่นซึ่งคนในท้องถิ่น จะต้องปฏิบัติตาม

2.2 แนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อย

การรักษาความสงบเรียบร้อยของแต่ละประเทศ มีแนวความคิดที่ต้องการให้เกิดความสงบสุข และสันติภาพในรัฐ แต่ความแตกต่างของแต่ละประเทศมีแนวความคิด ในการรักษาความสงบ

⁷ มาโนช จงมาศ "ข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน" ศาลพาห เล่มที่ 12, 2508 หน้า 10

⁸ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493, พิมพ์ครั้งที่ 11, พระนครฯ : โรงพิมพ์ กรมศาสนา 2513, หน้า 375

เรียบง่ายในทางยุติธรรมที่อาจแตกต่างกันออกไป อาจแบ่งได้เป็น 2 แนวความคิดคือ

2.2.1 แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มความสงบเรียบร้อย (POPULAR PROSECUTION)

ในสมัยโบราณหน้าที่ในการค้นหาพยานหลักฐาน เป็นของบุคคลผู้ถูกระบุชื่าร้าย เป็นผู้ซึ่งต้องค้นหาพยานหลักฐานต่างๆ มาศาลเองเพื่อให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาจึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกระบุชื่าร้าย จะแก้แค้นทดแทนเป็นการส่วนตัว และมักจะมี ความรุนแรง โดยคู่ความแต่ละฝ่ายต่างมีพวกพ้องที่จะทำการแก้แค้นเป็นการส่วนตัวและขยายขอบเขตออกไป จนกระทั่งกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ต่อมาจึงเกิดแนวความคิด การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน โดยมีความเห็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นมูลฐานจึงทำให้รูปแบบการดำเนินคดีอาญาให้สิทธิของประชาชนทุกคนในการฟ้องร้องคดีอาญาเองได้ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย หรือไม่ก็ตามก็สามารถฟ้องร้องคดีอาญาได้ ถึงแม้ว่าจะยื่นคำร้องทุกข์ไว้แล้ว และต่อมาได้ถอนคำร้องทุกข์แล้วก็ตามซึ่งแนวความคิดนี้มีรากฐานมาจากประเทศอังกฤษ เห็นได้จากรัฐธรรมนูญ ไรวิช มาตรา 40 ข้อ 3(1) ได้บัญญัติว่า "รัฐรับรองไว้ในกฎหมาย ว่ารัฐจะคุ้มครองและรักษาสิทธิเฉพาะตัวของประชาชนเท่าที่จะกระทำได้ตามกฎหมาย"⁹ ต่อมาศาลสูงแห่งไอร์แลนด์ได้มีคำพิพากษาไว้ในคดี MCAULEY V. MINISTER FOR POSTS AND TELEGRAPHS (1972) ว่า "สิทธิที่ประชาชนจะขอพึ่งอำนาจศาลนั้น เป็นสิทธิเฉพาะตัวซึ่งไม่จำกัด ประชาชนย่อมฟ้องรัฐมนตรีได้ แม้ว่า จะมีกฎหมายภายหลังบัญญัติว่า จะต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมอัยการก่อนก็ตาม"¹⁰

⁹ JOHN A. ANDREWS, HUMAN RIGHTS IN CRIMINAL PROCEDURE : A COMPARATIVE STUDY (LONDON : MARTINUS NIJHOFF PUB, 1982) P, 167.

¹⁰ อมร อินทรวงศ์แห่ง "ชื่อแปของกฎหมาย" บทบัญญัติ, เล่มที่ 25, พฤษภาคม 2511, หน้า 357.

แม้ต่อมาประเทศอังกฤษ ได้พยายามหลายครั้งที่จะจัดตั้งให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับประเทศในภาคพื้นยุโรป เนื่องจากการฟ้องร้องคดีอาญาโดยประชาชนเป็นเรื่องที่ล่าช้าเพื่อหมาย ทำให้เกิดการไม่สะดวก และเป็นภาระในการปฏิบัติหน้าที่ฐานะโจทก์ของผู้เสียหายจนถึงที่สุด ปี ค.ศ. 1879 ได้มีการออกกฎหมายจัดตั้ง D.P.P (DIRECTOR OF PUBLIC PROSECUTIONS) ขึ้นโดยการดำเนินคดีทางอาญาของ D.P.P ในปัจจุบันอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ ATTORNEY-GENERAL และ อำนาจหน้าที่ของ D.P.P ได้ถูกระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญา ปี ค.ศ. 1946 ดังต่อไปนี้คือ

1. คดีความผิดอาญาที่มีโทษถึงประหารชีวิต
2. คดีความผิดที่ส่วนราชการได้เสนอแนะ D.P.P พิจารณาแล้วเห็นว่าควรฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป
3. คดีความผิดอาญาที่ D.P.P พิจารณาเห็นว่ามีความสำคัญหรือยุ่งยากหรือมีเหตุผลจำเป็นเข้ามาแทรกแซง¹¹

นอกจากระเบียบดังกล่าวแล้วได้กำหนดหน้าที่ที่ต้องรายงานคดีอาญาบางประเภทที่กระทบกระเทือนต่อสาธารณะชนเป็นส่วนรวม เช่น ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน (BRIBERY) ความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำทุจริตต่อหน้าที่ (CORRUPTIONS) หรือความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา เป็นต้น ให้ D.P.P ทราบเพื่อให้ D.P.P จะได้เข้ามาดำเนินการต่อไป¹² และ D.P.P มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำช่วยเหลือแก่ตำรวจหรือ CLERK OF JUSTICE และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการ

¹¹ CARVELL, I.C. CRIMINAL LAW AND PROCEDURE (LONDON : SWEET AND MAXWELL, 1970) P 191

¹² อุทิศ วีรวัฒน์ "ระบบอัยการสากล" กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ 2536 หน้า 130

ดำเนินคดีอาญาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ ATTORNEY-GENERAL สั่ง¹³

จึงเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาบางประเภท ที่มีความสำคัญหรือความยุ่งยากสลับซับซ้อนจะต้องได้รับความเห็นจาก D.P.P.¹⁴ และเมื่อ D.P.P. เห็นว่าควรดำเนินคดีอาญาเรื่องใดก็ตามจะให้ทนาย¹⁵ เป็นผู้ฟ้องคดี ซึ่งโดยพื้นฐานความคิดแล้ว D.P.P. หรือตำรวจจะกระทำการฟ้องร้องคดีแทนประชาชนและ D.P.P. ก็มีชื่อยกการ ซึ่งกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในประเทศไทย เป็นเพียงหลักรองเท่านั้น ดังนั้น ลักษณะการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีโดยเอกชนคนหนึ่งฟ้องคดีอีกคนหนึ่ง โจทก์กับจำเลยซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน รูปแบบของการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจึงมีลักษณะการต่อสู้ระหว่างโจทก์กับจำเลยมีฐานะเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับคดีแพ่ง¹⁶ ศาลวางตัวเป็นกลางวางเฉย โจทก์จะเป็นผู้นำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนอกจากนี้การใช้ระบบลูกขุน (JURY) ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาในการพิจารณาตัดสินคดีก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษตั้งอยู่บนแนวความคิดพื้นฐานที่ว่า "ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย"¹⁷

¹³ CARVELL I.C. OP. CIT, FOOTNOTE 11 P. 191.

¹⁴ อัญชัญศิริ บรรณณูรักษ์ และศิลาปอวิญ ชูเวช "ภาระหน้าที่ของ DIRECTOR OF PUBLIC PROSECUTIONS" วารสารอัยการ 3 กุมภาพันธ์ 2533, หน้า 35-48

¹⁵ คณิต ณ นคร "วิธีพิจารณาความอาญาของไทย หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน" วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 13, ปีที่ 15, กันยายน 2528 หน้า 3

¹⁶ เพิ่งอ้าง. หน้า 4.

¹⁷ คณิต ณ นคร กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528, หน้า 8.

2.2.2 แนวความคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (PUBLIC PROSECUTION)

เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งการดำเนินคดีอาญาในสมัยโบราณสืบเนื่องมาจากอิทธิพลการชำระคดีความของอาณาจักรโรมัน และศาลทางศาสนาโรมันคาทอลิก โดยในศตวรรษที่ 12-13 ศาลศาสนาได้นำเอาระบบไต่สวน (INQUISITORIAL SYSTEM) ไปใช้ในการดำเนินคดีอาญาตามแบบประเทศต่างๆ ในประเทศภาคพื้นยุโรป มีแนวความคิดที่ว่า "ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนคดีอาญาเป็นผู้กระทำความผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาเอาตัวผู้กระทำความผิดพร้อมทั้งจัดพยานหลักฐานและลงโทษเองด้วย"¹⁸ จึงเป็นการดำเนินคดีอาญาที่องค์กรของรัฐทุกฝ่ายในกระบวนยุติธรรมต่างร่วมมือกันค้นหาความจริง ในประเทศภาคพื้นยุโรป ปัจจุบันมีหลักเกณฑ์แต่เพียงว่าต้องให้สิทธิแก่ผู้กล่าวหาเป็นการต่อสู้อย่างเต็มที่ คือ "เป็นประธานในคดี" จึงทำให้วิธีการค้นหาความจริงในศาลด้วยวิธีถามค้าน และระบบลูกขุนเป็นอันใช้ไม่ได้ในประเทศภาคพื้นยุโรป ทานองเดียวกันกับที่โจทก์ฟ้องคดีเป็นผู้นำสืบ เพราะการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ตามแนวความคิดนี้ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย รัฐจึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคือ "อัยการ" เป็นผู้สอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งเป็นกระบวนการเดียวกับตำรวจเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้ที่มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ ดังนั้นองค์กรของรัฐ คือ ผู้พิพากษา อัยการ และตำรวจต่างมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกธรรมโดยที่อัยการและตำรวจเป็นผู้ค้นหาความจริง โดยไม่ผูกมัดกับคำร้องของผู้ใด ส่วนศาลก็ต้องมีความกระตือรือร้น ในการค้นหาความจริง โดยเป็นผู้ถามค้านพยานและค้นหาความจริง จนเป็นที่พอใจไม่ผูกมัดกับรูปแบบหรือคำร้องของผู้ใด ซึ่งการค้นหาความจริงลักษณะนี้เรียกว่า "หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา" (INQUISITIONSPRINZIP)¹⁹ ดังนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น "อัยการ" เป็นผู้รับผิดชอบ

¹⁸ หลวง อรรถโกวิทวาลี และพลโท สุข เปรมานัน ระบบอัยการและศาลทหาร (มปท, มชป.) หน้า 34.

¹⁹ ดร.คณิต ฒ นคร อ่างแล้ว เชียงอรุณที่ 17 หน้า 8

ในการสอบสวนและฟ้องร้องตามหลักเกณฑ์ของระบบยุติธรรมที่สมบูรณ์ โดยมีตำรวจเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเบื้องต้น ภัยการและตำรวจเป็นองค์กรของรัฐที่มีความสัมพันธ์กับการดำเนินคดีอาญา ตามแนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

สำหรับแนวความคิดในการรักษาความเรียบร้อยของบ้านเมืองในประเทศไทยนั้นเดิมการค้าดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นเรื่องของผู้เสียหายที่จะฟ้องร้องโดยตนเอง²⁰ ต่อมาได้มีการรับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมาจากประเทศยุโรป ซึ่งมีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ มีพนักงานภัยการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐทำหน้าที่สอบสวนดำเนินคดีอาญาขึ้นสอบสวนฟ้องร้อง ดังนั้นใน ร.ศ. 112 จึงได้เกิดระบบยุติการขึ้นในประเทศไทย โดยมีพนักงานภัยการทำหน้าที่แทนรัฐ โดยเห็นกันว่าคดีอาญานั้นรัฐเป็นโจทก์เพราะบุคคลที่ทำความผิดแก่ผู้เสียหายฝ่ายเดียว แต่เป็นการทำความผิดต่อชุมชนที่อยู่บังคับของรัฐให้รู้สึกหวาดกลัวต่ออันตรายรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในประเทศไทยจึงต้องเข้ามาดำเนินการกับผู้กระทำความผิด แต่เนื่องจากรัฐไม่มีตัวตนจึงเป็นการจำเป็นต้องมีตัวแทนของรัฐ ซึ่งหมายถึงพนักงานภัยการ เป็นผู้ดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะยินยอมให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เองอย่างกว้างขวางก็ตาม²¹ แต่ก็

²⁰ อุพระราชบัญญัติว่าด้วยการบังคับโจทก์ให้สาบานก่อนฟ้องความอาญา ร.ศ. 111 ข้อ 1 ใน ส. เปุณาวิน และ ม. ถัดจากวลวที่ อ้างถึง เชงกรรณที่ 18 หน้า 155 และกุลพล พลวัน "ระบบการค้าดำเนินคดีอาญาโดยภัยการในประเทศไทย" วารสารภัยการฉบับที่ 101 ปีที่ 9, 2529 หน้า 72-77 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังไม่มีการฟ้องคดีอาญาแทนรัฐโดยตรง

²¹ มาตรา 28 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 บัญญัติว่า "บุคคลเหล่านี้ไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล"

(1) พนักงานภัยการ

(2) ผู้เสียหาย

ถือว่าเป็นการดำเนินคดีแทนรัฐ²² นอกจากนี้ตามมาตรา 32 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรณีพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกันถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะทำคดีของอัยการเสียหาย พนักงานอัยการที่มีอำนาจร้องขอต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ได้ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

เมื่อปรากฏหลักฐานว่าการดำเนินคดีอาญาของไทยมาจากแนวความคิดว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐแล้ว วิธีการค้นหาความจริงในคดีอาญาก็ว่าจะต้องเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐตามที่ปรากฏในประเทศภาคพื้นยุโรป แต่ปรากฏว่าเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาใช้ผลไปก่อน ร.ศ. 115 วิธีพิจารณาคดีในศาลได้เอาแบบอย่างมาจากอังกฤษ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นวิธีพิจารณาความอาญาที่มีคู่ความ โดยมีอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง กล่าวหาผู้กระทำผิดต่อศาล และจำเลยมีสิทธิต่อสู้ว่าตนเป็นผู้บริสุทธิ์ส่วนศาลจะวางตัวเป็นกลางฟังการสืบพยาน และต่อสู้ของคู่ความทั้งสองฝ่ายและวินิจฉัย พิพากษาคดีฐานะของโจทก์และจำเลยในศาลเท่าเทียมกัน²³ วิธีปฏิบัติในการพิจารณาคดีเช่นนี้ได้ตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 แล้วและตราประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้นแทนแม้ในตัวกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะไม่มีที่ใดกล่าวไว้ชัดเจนว่าระบบวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเป็นแบบของอังกฤษเลยก็ตาม นอกจากนี้จากประวัติศาสตร์การร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็ปรากฏหลักฐานว่าโครงสร้างตามประมวลกฎหมายดังกล่าวได้ยึดหลักระบบของประเทศภาคพื้นยุโรป

²² ส. เปรูนาวินและ ม. ฮัถโกวรวที อ้างถึง เชียงอรรถที่ 18 หน้า 149 และ กุลพลพลวัน อ้างแล้วเชียงอรรถที่ 20 หน้า, 115

²³ สุจิต ทิมสุวรรณ การได้ส่วนมูลฟ้องในกรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์, วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2521, หน้า 17

มาใช้ซึ่งสอดคล้องกับระบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว²⁴ คงมีรายละเอียดปลีกย่อย บางอย่างเท่านั้น ที่เอาแบบอย่างมาจากประเทศอังกฤษ เช่น เรื่องการยอมให้ผู้เสียหายฟ้องคดีเอง ได้ตามมาตรา 28 เป็นต้น²⁵ ยิ่งกว่านั้นกลับปรากฏข้อความในมาตรา 175, 226 และมาตรา 228 ของประมวลกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจศาลในการที่จะเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการ ประกอบการวินิจฉัยได้ กับทั้งมีอำนาจที่จะสืบพยานเพิ่มเติมเองได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาประกอบกันกับ เหตุผลที่ได้วิเคราะห์แต่ต้นจึงเห็นว่า การดำเนินคดีอาญาของรัฐ ซึ่งไม่มีกฎหมายใดๆ เกี่ยวกับการ พิเคราะห์คดีที่เคร่งครัดนัก การที่ทางปฏิบัติของศาลไทยแตกต่างไปจากหลักกฎหมายเช่นนี้ อาจก่อให้เกิด ผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเห็นได้ชัดกับทั้งทำให้การดำเนินคดีอาญาน ศาลมากไปด้วยกลยุทธ ความเคร่งครัดในเรื่องพยานหลักฐานที่ปฏิบัติกันอยู่ทำให้คดีอุกฉกรรจ์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีฆาตกรรมที่มีการจ้างวานให้ถูกยกฟ้องไปเสมอ²⁶

²⁴ ชาอุชัย แสงวงศ์, วิวัฒน์ จันทโชติ, เสริมฤทธิ์ กระฉิม และพิมพ์ใจ รื่นเรือง "อิทธิพลของฝรั่งเศษในการปฏิรูปกฎหมายไทย" วารสารกฎหมายปกครอง

²⁵ เดิมที่ร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งหมด จะยึดตามระบบของประเทศภาคพื้น ยุโรป แต่ได้รับการโต้แย้งจากสถานทูตอังกฤษ จึงได้มีการประนีประนอมกันในเรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยโดยเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของอาฟริกาใต้ ซึ่งเป็นระบอบที่ผสมผสานระหว่างระบบของอังกฤษและระบบของประเทศภาคพื้นยุโรปมาเป็นแนวทางในการร่าง (ดูรายละเอียดในชาอุชัย แสงวงศ์) เพิ่งอ้าง, หน้า 667-672

²⁶ คณิต ณ นคร "วิธีพิจารณาความอาญาไทย" หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน "วารสารนิติศาสตร์" ฉบับที่ 3 ปีที่ 15(2528) หน้า 17

2.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไป

การรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้ อำนาจอธิปไตยขององค์กรหนึ่ง คือองค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่าย บริหาร ที่จะต้องเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ โดยมีคณะรัฐมนตรีแบ่งแยกการบริหารออกเป็นแต่ละ กระทรวง บริหารราชการไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารประเทศนโยบาย ต่างๆ ที่ได้รับจากคณะรัฐมนตรีแล้วก็นำมาให้ฝ่ายปกครองหรือข้าราชการประจำได้ปฏิบัติให้เป็นไป ตามนโยบายนั้นๆ ดังนั้นฝ่ายบริหารนั้นอาจแยกได้เป็น "ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่ใน ทางนโยบาย และฝ่ายปกครอง" ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่าย บริหาร อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติดังกล่าวก็คือการกระทำในทางปกครอง การที่ฝ่ายปกครองหรือ ฝ่ายบริหารได้บริหารประเทศหรือปฏิบัติการภายใต้กฎหมายอำนาจหน้าที่เอาไว้ นั่น คือการกระทำใน ทางปกครองซึ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.3.1 นิติกรรมทางปกครอง (LES ACTES JURIDIQUES ADMINISTRATIVES)

นิติกรรมทางปกครองหรือนักกฎหมายบางท่านเรียกว่าการปฏิบัติการทางกฎหมาย เป็นนิติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจการแต่ฝ่ายเดียว ที่จะเลือกใช้วิธีการทั้งหลายที่บังคับแก่ เอกชนหรือกำหนดให้เอกชนกระทำหรือละเว้นกระทำการตามอำนาจที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อดำเนินการบริการสาธารณะโดยไม่คำนึงว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องจะให้ความ ยินยอมหรือไม่ดังนั้นพื้นฐานของนิติกรรมทางปกครองจึงเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว²⁷ โดย

²⁷ บันทึกของ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทร สมบูรณ์) เรื่องนิติกรรมทางปกครอง สันญาทางปกครอง กรณีร้องทุกข์ของบริษัท จีเรเว็คโรดเคย์สตีส์ จำกัด (คำวินิจฉัยที่ 36/2529)

ทั่วไปแล้ว "นิติกรรมทางปกครอง" เป็นการแสดงเจตนากิจกรรมที่มาจากองค์กรมหาชน แต่ไม่ได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรือจุดหมายของการกระทำ และไม่ได้คำนึงว่าการกระทำนั้นอยู่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายเอกชนในประเทศฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองมีความหมายอย่างใดนั้น จะสรุปจากหลักการที่ว่าสภาแห่งรัฐกับเรื่องนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ และมีผู้ให้ความหมายของ "นิติกรรมทางปกครอง" ไว้ว่านิติกรรมทางปกครอง หมายถึงการแสดงออกซึ่งเจตนาของบุคคลทางปกครอง เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางกฎหมาย²⁸ การกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวหรือที่เรียกกันว่าคำสั่งหรือคำสั่งลับ ที่ออกโดยอาศัยเอกสิทธิ์แห่งกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นคำสั่งหรือวินิจฉัยฝ่ายเดียวที่ทำให้เกิดสิทธิ และหน้าที่แก่บุคคลภายนอกได้ ที่ไม่ต้องได้รับความยินยอมแก่เอกชนในบรรดาเอกสิทธิ์ที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจทางมหาชนนั้น เอกสิทธิ์เด่นชัดที่สุดคือ เอกสิทธิ์ที่จะมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่มีผลข้างบังคับได้เอง ดังนี้ การดำเนินการของฝ่ายปกครองที่เป็นฝ่ายนิติกรรมฝ่ายเดียวจึงมีผลบังคับทันที²⁹

ประเทศฝรั่งเศสถือหลักองค์กรผู้กระทำข้อพิพาทว่าการกระทำใดเป็นนิติกรรมทางปกครองหรือไม่ จึงถือกันว่าการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร (หรือฝ่ายปกครอง) เช่นกฎหมายลำดับรอง ก็เป็นนิติกรรมทางปกครอง และแม้แต่กรณีของรัฐกำหนดนับแต่วันที่รัฐกำหนดมีผลบังคับใช้จนวันที่รัฐสภาลงมติเกี่ยวกับการให้สัตยาบันรัฐกำหนดก็คงมีสภาพเป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้นในช่วงเวลาที่ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจเพิกถอนรัฐกำหนดก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่รัฐกำหนดซึ่งรัฐสภาให้สัตยาบันแล้วมีสภาพในทางกฎหมายเป็นรัฐบัญญัติ จึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลใดๆ ทั้งสิ้น

28 ทูนส์กัตต์ ไวส์ารวจ "นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส" วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับที่ 4 ตอน 2, สิงหาคม 2528, หน้า 273.

29 ทูนส์กัตต์ ไวส์ารวจ "เพ็งอ้าง, หน้า 274"

เช่นเดียวกับรัฐบัญญัติซึ่งรัฐสภาตราขึ้น³⁰

ดังนั้นการแบ่งประเภทนิติกรรมทางปกครอง ของประเทศฝรั่งเศสอาจแบ่งแยกออกได้เป็น นิติกรรมที่มีผลบังคับใช้โดยทั่วไป เช่นกฎหมายลาคุ้มครองและข้อบังคับอื่นๆ กับนิติกรรมที่มีผลเฉพาะ เช่นออกใบอนุญาตหรือการแต่งตั้งตัวบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

การกระทำทางปกครอง ที่เป็นนิติกรรมทางปกครองนั้น องค์การฝ่ายปกครองแสดง เจตนากำหนดหน้าที่ให้เอกชนฝ่ายเดียว เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจหน้าที่ทางปกครองที่มีหน้าที่เหนือ กว่าเอกชนในลักษณะที่เป็นการสั่งการ หรือคำสั่งให้เอกชนกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใด อย่างหนึ่งโดยเอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมด้วย³¹ เช่นคำสั่งให้เปิดสถานบริการ คำสั่ง ปิดโรงแรม เป็นต้น เนื่องจากการกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง ฝ่ายปกครอง กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์มหาชนฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจรัฐบังคับซึ่งเรียก ว่านิติกรรมฝ่ายเดียวซึ่งอาจแบ่งแยกนิติกรรมทางปกครองได้ 2 ความหมายดังนี้

1. นิติกรรมที่ใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ฝ่ายปกครองได้ออกกฎหมายลาคุ้มครอง อาทิเช่น ออกคำสั่งในรูป พระราชกฤษฎีกา, กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎข้อบังคับฯ ซึ่งมีลักษณะเป็น การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเอกชนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว และหากฝ่าฝืนจะต้องรับผิดชอบ เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 พระราชกฤษฎีกากำหนด ป่าหวงห้าม พ.ศ. 2530 เป็นต้น

2. นิติกรรมที่ใช้บังคับเฉพาะบุคคล การที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งอนุญาตให้เอกชนมี สิทธิตามกฎหมายเช่น ตามพระราชบัญญัติโรงแรม ซึ่งกำหนดว่าบุคคลใดจะเปิดดำเนินการโรงแรม จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อนายทะเบียนก่อน หรือตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน บุคคลใดจะมีและใช้

³⁰ อิศระ นิติศัพท์ประกาศ "คำสอนวิชาการปกครองเปรียบเทียบ" วังศิลป์การพิมพ์, 2525, หน้า 74.

³¹ ทนศักดิ์ ไวสาารวจ อ่างแล้วเชิงกรรณที่ 28 หน้า 275

อาจจะเป็นจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อนายทะเบียนก่อนหรือขอลงทุนประกอบกิจการ ข. จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานก่อนเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะดำเนินการได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติได้กำหนดให้บุคคลผู้ประสงค์จะประกอบกิจการ หรือดำเนินการดังกล่าวต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณี หากนายทะเบียนอนุญาตจึงจะมีสิทธิตามที่กฎหมายระบุเอาไว้หากไม่อนุญาตเอกชนก็ไม่มีสิทธิที่จะกระทำการดังกล่าวได้ ซึ่งพระราชบัญญัติบางฉบับได้บัญญัติให้เอกชนผู้ถูกระทบกระเทือนหรือถูกโต้แย้งสิทธิ มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ หรือกรณีที่ยังไม่พอใจคำวินิจฉัยชี้ขาดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็ยังมีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลได้

2.3.2 ปฏิบัติการทางปกครอง (ACTE MATÉRIEL)

ปฏิบัติการทางปกครองหรือนิติกฎหมายบางท่านเรียกว่าการปฏิบัติทางวัตถุประสงค์ถึงการกระทำอย่างธรรมดา ที่ไม่มุ่งถึงการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่อย่างใดแก่เอกชน แต่มุ่งถึงประโยชน์ของสาธารณะและความสงบเรียบร้อยเป็นสำคัญซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ความหมายดังนี้

1. การกระทำมุ่งประโยชน์ของสาธารณะ หรือบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐ เช่น กรุงเทพมหานครสร้างสะพานลอยให้คนข้าม กรมทางหลวงสร้างถนนวงแหวนสายถนนบุรีการสร้างศาลาให้ผู้โดยสารพักข้างถนน การสร้างเขื่อน หรือระบบชลประทานหรือการที่อาจารย์สอนหนังสือแก่นักเรียน หรือพยาบาลรักษาแก่ผู้ป่วย เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเห็นได้ว่าฝ่ายปกครองได้กระทำอย่างธรรมดา³² ไม่ได้แสดงเจตนาแก่เอกชนเลย

2. การกระทำทางกายภาพเพื่อที่จะมุ่งการรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังกายภาพ เข้าจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายหรือกระทำการ

³² ฅมลชัย รตนสกาววงศ์ "องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 17 กันยายน 2530, หน้า 35

ใดๆ เพื่อเป็นไปตามสิทธิและหน้าที่³³ ตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ อาทิเช่น ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดห้ามทำไม้หวงห้าม ถ้าหากมีคนฝ่าฝืนจะต้องรับผิดชอบตามที่พระราชบัญญัติกำหนดโทษเอาไว้ ซึ่งกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานป่าไม้ย่อมจับกุมผู้กระทำผิดได้ การกระทำความผิดทางปกครองโดยหลักแล้วต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ ที่ว่าการกระทำทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย³⁴ ใช้บังคับโดยตรงกับนิติกรรมทางปกครอง และจะใช้บังคับปฏิบัติการทางปกครองหรือวิธีการทางวัตถุก็ได้โดยทางอ้อมเท่านั้น³⁵

การกระทำทางปกครองประเภทที่เป็นการปฏิบัติการ หรือวิธีการทางวัตถุ นั้น จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง³⁶ รวมทั้งกรณีที่จะส่งผลกระทบต่อ การกระทำด้วย เพราะการกระทำได้เกิดขึ้นได้จริงๆ แล้ว กรณีจึงอาจเกี่ยวข้องกับความรับผิดที่เกิดจากการกระทำทางปกครองประเภทที่เป็นนิติกรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความรับผิดที่เกิดจากการกระทำเท่านั้น³⁷ ซึ่งเป็นเรื่องของการชดเชยค่าเสียหายหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเท่านั้นซึ่งแตกต่างกับการกระทำทางปกครอง ประเภทที่เป็นนิติกรรมซึ่งเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ และความไม่สมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง นิติกรรมทางปกครองใดที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือออกโดยไม่เข้าเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมาย นิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วย

³³ สมยศ เชื้อไทย "การกระทำทางปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 17, กันยายน 2530, หน้า 61.

³⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ" ใน รวบรวมความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ กรุงเทพมหานคร พิ.เค. พรินต์ริงค์เฮาส์ 2531, หน้า 196.

³⁵ เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

³⁶ สมยศ เชื้อไทย อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 33 หน้า 61

³⁷ พูนศักดิ์ ไวสารวจ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 28 หน้า 273

กฎหมาย และอาจถูกศาลเพิกถอนได้

2.3.3 วิธีการรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครอง

การรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครองนั้น เป็นความจำเป็นและเป็นหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติเป็นนโยบาย และหาแนวทางตลอดวิธีการ และมาตรการต่างๆ ให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้น จึงจำเป็นจะต้องหาวิธีการต่างๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งพอจะแยกวิธีการรักษาความสงบเรียบร้อยออกได้ 2 วิธีดังนี้

2.3.3.1 วิธีการทางกฎหมาย หรือนิติกรรมทางปกครอง หมายถึงการที่ฝ่ายปกครองบริหารประเทศ ภายใต้กฎหมายระบบนิติรัฐคือปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เนื่องจากการปฏิบัติราชการนั้นอาจเป็นปัญหาและข้อขัดข้องต่างๆ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายนั้นปัญหาอย่างไม่เกิดขึ้น แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎกระทรวง กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎข้อบังคับเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

ตามทฤษฎีการแยกอำนาจของมองแตสกีเออร์ นั้นอำนาจในการตรากฎหมายเป็นขององค์กรนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะตรากฎหมาย ให้ครอบคลุมกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ครบถ้วนได้ เนื่องจากวิวัฒนาการของโลกปัจจุบันได้รุดก้าวหน้าไปมากจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติตามกฎหมาย ได้มีส่วนในการตรากฎหมายได้เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ถึงอย่างไรฝ่ายนิติบัญญัติ ก็จะต้องควบคุมการตรากฎหมายนั้นๆ และที่สำคัญข้อบังคับโดยกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกมานั้น มีข้อบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเพียงแต่วางหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในประการต่างๆ ไว้เฉพาะเท่าที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น โดยในส่วนรายละเอียดได้มอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัตินั้นออกใช้บังคับกฎหมายลำดับรอง หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาในส่วนปลีกย่อย ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีงานมากมายในการควบคุมฝ่ายบริหารราชการแผ่นดิน จำเป็นที่จะต้องทำเฉพาะ

ที่สำคัญ³⁸ และกิจการของฝ่ายบริหารในวันแต่ละวันจะเพิ่มมากขึ้นทุกวันเนื่องจากความเจริญทางเทคโนโลยี การตรวจหมายเกี่ยวกับกิจการต่างๆ และสภาพของสังคม สภาพขององค์กรฝ่ายบริหารมีความสลับซับซ้อน และรายละเอียดซึ่งบทบัญญัติชัดเจนลงไปอาจเกิดความเสียหายต่อสถานการณ์ และไม่สามารถที่จะแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้โดยเร่งด่วน จึงเป็นไปได้ที่สภานิติบัญญัติจะออกกฎหมายครอบคลุมถึงรายละเอียดทุกประการ³⁹ ฉะนั้นการออกกฎหมายจึงต้องอาศัยความรอบรู้ ความชำนาญพิเศษเฉพาะด้านซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ และกฎหมายในหลายๆ เรื่องจะเกี่ยวกับปัญหาเทคนิคซึ่งปกติทั่วไปเข้าใจยาก เว้นแต่ผู้ที่อยู่ในวงการที่เกี่ยวข้อง และสมาชิกวุฒิสภามีความรู้เรื่องนั้นๆ กันทุกคน⁴⁰ หรือเป็นความรู้พิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เพียงพอกที่จะบัญญัติได้⁴¹ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้มอบอำนาจให้ทางฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกกฎหมาย โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์แก่ฝ่ายบริหาร พระราชบัญญัติต่างๆ ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย และได้วางแนวทางในการตรวจหมาย ในเรื่องต่างๆ ไว้หลายรูปแบบโดยบางเรื่องให้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา บางเรื่องให้ออกใช้บังคับไว้ลอยๆ ซึ่งองค์กรที่ได้รับมอบหมายอำนาจนั้นๆ อาจออกเป็นมติหรือคำสั่ง หรือหนังสือของทางราชการก็ได้ แล้วแต่จะถือปฏิบัติและการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายมาบังคับ และแนวทางปฏิบัติหรือแนวทาง

³⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสันต์ "เหตุผลในการใช้กฎหมายลำดับรอง" ในกฎหมายมหาชน, หน้า 581.

³⁹ สมพล วานิตพันธ์ "อำนาจหน้าที่ในดำเนินนิติบัญญัติขององค์กรบริหาร" ในกฎหมายมหาชน หน้า 581.

⁴⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ "เหตุผลการใช้กฎหมายลำดับรอง" ในกฎหมายมหาชน, หน้า 582.

⁴¹ ถาวร เกียรติพิภพ กฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2532, หน้า 64.

ใช้ในการพิจารณาตั้งบัญญัติแยกให้ใช้อำนาจไว้กับฝ่ายบริหารและองค์กรต่าง ๆ ในฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันออกไปโดยบางเรื่องให้อำนาจฝ่ายบริหาร เช่นการออกพระราชกฤษฎีกา บางเรื่องให้อำนาจของกระทรวง เช่นการออกกฎกระทรวง เป็นต้น

ผลการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับมอบหมายอำนาจจากกฎหมายแม่บทในการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไป เป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้โดยทั่วไป เป็นที่มาของความชอบด้วยกฎหมายในลักษณะที่ว่า เมื่อมีการออกหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องแล้วหลักเกณฑ์นั้นมีลักษณะใช้บังคับที่ตราโดยฝ่ายปกครอง แต่มีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งเราเรียกว่ากฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารนี้ว่า "กฎหมายลำดับรอง" กฎหมายลำดับรองนี้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดรายละเอียดการบังคับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง และกฎหมายลำดับรองนี้ไม่อาจที่จะมีบทกำหนดเป็นการตัดทอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้ กล่าวคือ กฎหมายลำดับรองไม่อาจมีบทกำหนดโทษ เว้นแต่กฎหมายแม่บทมีบทบัญญัติให้ตรากฎหมายลำดับรองมีบทกำหนด เช่นนั้นได้ และได้กำหนดขอบเขตของเรื่องไว้ ทั้งนี้กฎหมายลำดับรองจะออกบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความยินยอมเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หลักการตรากฎหมายลำดับรองของประเทศไทยที่ถือปฏิบัติอยู่มี 3 ประการ⁴² คือ

(1) ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยาย กฎหมายแม่บทมีอำนาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเป็นพระราชบัญญัติก็ได้ เนื้อหาสาระเป็นข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ วิธีการออกและวิธีการใช้บังคับของกฎหมายลำดับรอง ต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น การที่กฎหมายแม่บทบังคับให้พระราชกฤษฎีกา หรือกฎ-

⁴² ประยูร กาญจนคุลย์ "คำบรรยายกฎหมายปกครอง" กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2534, หน้า 49-72.

กระทรวงต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน จึงจะใช้บังคับได้ หรือบังคับให้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
ตั้งเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน จึงจะมีผลบังคับใช้แก่ประชาชน หรือกำหนดให้ข้อบังคับบาง
เรื่องของการรถไฟแห่งประเทศไทย ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
ก่อน เป็นต้น

(2) กฎหมายลำดับรอง จะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของ
กฎหมายลำดับรองจะต้องถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เช่น ฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออก
ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 พ.ศ. 2515 (ว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว) หรือการ
ฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งออกในราชอาณาจัก พ.ศ.
2517 ผู้ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษตามกฎหมายแม่บทนั้นๆ คือบทบัญญัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่
322ฯ และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีน้ำมัน เป็นต้น

ข้อผ่อนผันในหลักข้อนี้ ยาจมิได้กรณีที่เป็นกฎหมายลำดับรองในประเทศที่อยู่ในภาวะที่ไม่
เป็นปกติ เช่น มีสงครามหรือการรบ พระราชกฤษฎีกาอาจมีบทกำหนดโทษได้ แต่ในกรณีเช่นนี้
กฎหมายแม่บทจะต้องบัญญัติมอบอำนาจการตรากฎหมายเช่นนี้แก่ฝ่ายบริหารโดยชัดแจ้ง และโทษที่กำหนด
โดยกฎหมายลำดับรองจะต้องไม่เกินกว่าโทษขั้นสูงสุดตามกฎหมายแม่บท เช่น พระราชกฤษฎีกาควบคุม
คนจรจัดและไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485 ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้
รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 เป็นต้น

(3) กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออก "กฎหมาย" ต่อไป
อีกช่วงหนึ่งไม่ได้ เว้นแต่จะมีการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติใน
ข้อปลีกย่อย เช่น กฎกระทรวงคมนาคมออกตามความในพระราชกฤษฎีกาควบคุมยานพาหนะสาธารณะ
ทางบกในภาวะคับขัน พ.ศ. 2485 ซึ่งเป็นกรณีที่กฎกระทรวง "ออกตามความในพระราชกฤษฎีกา"
ซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจ "พระราชบัญญัติ"

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือพิจารณาจากกฎหมาย
ที่ออกโดยฝ่ายบริหารก็ได้ เราพอที่จะแยกออกได้ 2 กรณี กล่าวคือกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แก่บุคคลทั่วไป
กับกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งบังคับในบุคคลหนึ่งหรือเฉพาะบุคคล

2.3.3.2 วิธีการทางวัตถุ เป็นวิธีหนึ่งของการกระทำทางปกครอง หรือจะเรียกว่าการปฏิบัติการทางปกครองซึ่งถือว่าการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง การปฏิบัติทางปกครองหรือวิธีการทางวัตถุนั้นเป็นการกระทำอย่างธรรมดา ไม่มุ่งถึงการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่อย่างใด เป็นเรื่องการบริหารราชการและให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทั่วไป จึงได้รับความสะดวกสบาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย เช่น การสอนหนังสือ การรักษาพยาบาลผู้ป่วย การก่อสร้างถนนหนทาง การดูแลอาคาร การสร้างสถานที่ของทางราชการ การจ่ายเงิน การที่บุรุษไปรษณีย์นำจดหมายไปส่งให้ผู้รับ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวนี้เป็นการกระทำที่ไม่เกี่ยวกับการแสดงเจตนาแต่เป็นการปฏิบัติวัตถุแห่งการปกครอง รวมถึงการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่⁴³ เช่นการที่เจ้าพนักงานจราจรยกรถยนต์ที่จอดอยู่ในที่ห้ามจอด การรื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างผิดกฎหมายการที่ใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น

วิธีการทางวัตถุหรือการปฏิบัติการทางปกครองนั้นบางครั้ง กระทำให้เกิดความเสียหายในทางวัตถุแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้ เช่นการที่เจ้าพนักงานจราจรใช้เครื่องล้อกล้อรถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด แต่ได้กระทำโดยประมาท เป็นต้นเหตุให้รถยนต์ได้รับความเสียหาย

2.4 การวิจัยความสงบเรียบร้อยทางปกครอง กับ การวิจัยความสงบเรียบร้อยทางยุติธรรม

การวิจัยความสงบเรียบร้อยทางปกครอง กับ การวิจัยความสงบเรียบร้อยทางยุติธรรม นั้นมีขั้นตอนการปฏิบัติตลอดจนวิธีการ และการใช้ดุลพินิจแตกต่างกันออกไป ตามที่กล่าวมาแล้วว่าหน้า

⁴³ สมยศ เชื้อไทย "การกระทำทางปกครอง" วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 17 กันยายน 2530 หน้า 61.

ที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารได้มอบให้

2.4.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครอง

การรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครอง เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ให้เกิดประสิทธิภาพเป็นผลดีแก่ประชาชน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องปฏิบัติการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยคำนึงถึงเรื่องผลประโยชน์โดยทั่วไปของส่วนรวมกันเข้ามาอยู่เหนือผลประโยชน์ของเอกชน และต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และโครงสร้างของสังคม การปฏิบัติการรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครองนั้นจะต้องใช้ความละเอียดก่อน รอบครอบ มีความยืดหยุ่นและบางครั้งต้องใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องโดยคำนึงถึงความไม่เดือดร้อนหรือกระทบกระเทือน ที่จะต้องให้ฝ่ายบริหารนำไปแก้ไข เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ฝ่ายบริหาร การรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครองนั้น เป็นปัจจัยสำคัญในการนำพาประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้า กรมตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการตรวจตราดูแล มิให้มีสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่จะทำให้ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หากมีพฤติการณ์ใดกันจะทำให้กระทบกระเทือนถึงความสงบสุขของประชาชน แม้สิ่งนั้นจะเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่ก็ตาม เจ้าหน้าที่งานตำรวจจะเข้าไปแก้ไข ช่วยเหลือบำบัดให้สิ่งนั้นให้หมดไป หรือบรรเทาความร้ายแรงลง

2.4.2 การรักษาความสงบเรียบร้อยทางยุติธรรม

การรักษาความสงบเรียบร้อยทางยุติธรรม ในที่นี้หมายถึงเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานอื่นๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและปราบปรามจับผู้กระทำความผิดในทางอาญา และนำส่งพนักงานสอบสวน เพื่อทำการสอบสวนส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าหลักฐานเพียงพอพนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งฟ้อง เมื่อยื่นฟ้องอำนาจการพิจารณาเป็นอำนาจฝ่ายตุลาการ การพิจารณาคดีของศาลหรือการออกคำสั่งใดๆ ของศาลไม่ถือว่าเป็น

การกระทำในทางปกครอง

สรุปความเรียบร้อยของประชาชนเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาทั้งฝ่ายปกครอง และฝ่ายประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน โดยทั้งรัฐและประชาชนจึงต้องไม่ได้รับความเสียหาย ดังนั้นการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และสังคม ซึ่งแบ่งแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยได้เป็น 2 กรณี คือ แนวความคิดที่หนึ่ง ให้ความสำคัญแก่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย โดยการที่ประชาชนมีสิทธิดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวซึ่งไม่จำกัด ในการที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ที่ได้กระทำความเสียหายให้เกิดขึ้น แม้กระทั่งรัฐมนตรีก็ย่อมที่จะถูกฟ้องร้องได้เช่นกัน และแนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย โดยที่รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาเอากับผู้กระทำผิดพร้อมทั้งจัดพยานหลักฐาน และลงโทษเอง อัยการจะดำเนินการศึกษาภาคีจากเรื่องทั้งหมดงานตำรวจได้ทำการสอบสวน ค้นหาความจริง เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องร้องยังศาลต่อไป

รัฐและประชาชนเป็นผู้รักษาความเรียบร้อยดังกล่าวแล้ว แต่รัฐเป็นฝ่ายที่ออกกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบคำสั่งต่างๆ ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ นิติกรรมทางปกครอง และการปฏิบัติการทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง เป็นนิติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจแต่ฝ่ายเดียวที่จะเลือกใช้วิธีการทั้งหลายบังคับแก่ประชาชน หรือ กำหนดให้เอกชนกระทำหรือละเว้นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ของมหาชน รัฐจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐบังคับเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวโดยใช้บังคับทั้งบุคคลทั่วไป และบังคับเฉพาะบุคคล

สำหรับการปฏิบัติการทางปกครอง หรือการปฏิบัติการทางวัตถุ เพื่อยุติให้เกิดแก่ประโยชน์สาธารณะ และความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นสำคัญ สำหรับวิทยานิพนธ์นี้ศึกษาเฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครองเท่านั้น

การวิจัยความสงบเรียบร้อยของเจ้าพนักงานตำรวจ

3.1 ประวัติความเป็นมาของตำรวจไทย¹

กิจกรรมตำรวจไทย ได้จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของตำรวจแห่งชาติ (THE NATIONAL POLICE SYSTEM) โดยกำหนดให้กรมตำรวจขึ้นอยู่ในสังกัดการควบคุมปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้หลักการบริหารเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย กฎหมายระเบียบข้อบังคับ แผนงานปฏิบัติการกิจตำรวจ และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับ ยศตำแหน่ง หน้าที่ เงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนยศ การฝึกอบรมตำรวจ ส่วนตำรวจไทยได้ริเริ่มขึ้นครั้งแรกแต่เมื่อใดนั้น ยังไม่มีหลักฐานแน่ชัด เพียงแต่สันนิษฐานกันว่าตำรวจคงจะมีมาแต่ครั้งสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี คือ ประมาณปี พ.ศ.1800 ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยาได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบการปกครองบ้านเมืองออกเป็น 4 เหล่า หรือที่เรียกว่า "จตุสดมภ์" ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา พร้อมกับได้โปรดเกล้าฯ ให้มีกิจการตำรวจขึ้นในโอกาสนี้ด้วย โดยแบ่งหน่วยงานตำรวจออกเป็น ตำรวจพระนครบาล ตำรวจภูธร สังกัดอยู่ในกรมเวียง กับตำรวจหลวงให้ขึ้นสังกัดอยู่กับกรมวัง และในปี พ.ศ.1998 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราศักดินาตำรวจขึ้นในตนเองเดียวกับศักดินาของข้าราชการฝ่ายอื่นๆ จากพระบรมราชโองการนี้เป็นประจักษ์พยานชัดเจนแจ้งว่า กิจกรรมตำรวจไทยได้

¹ประเสริฐ เมธมณี ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, กรุงเทพฯ บพิธการพิมพ์, 2523, หน้า 61.63

ถือกำเนิดขึ้นแล้วในประเทศไทย ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา และมีเอกสารทางราชการอีกหลายอย่างแสดงว่า บุคคลที่จะเป็นตำรวจได้นั้น ต้องคัดเลือกจากผู้ที่มิชาติกำเนิดสืบเชื้อสายมาจากตระกูลที่ได้ทำคุณงามความดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และต้องเป็นบุคคลที่ไว้วางพระราชหฤทัย นับได้ว่าเป็นการวางหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลเข้ารับการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจได้อย่างเหมาะสมกับการกิจ ความรับผิดชอบตามหลักการบริหารงานบุคคลส่วนหนึ่ง

การปรับปรุงกิจการตำรวจในสมัยต่อมา ได้แก่ ช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ.2403-2475 อันเป็นสมัยที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศไทยอย่างขนานใหญ่ทุกๆ ด้าน ตามแบบอย่างอารยะประเทศตะวันตก ซึ่งได้เริ่มดำเนินกิจการมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นผลให้กิจการตำรวจได้มีการปรับปรุงพัฒนาในลักษณะต่อเนื่อง สามารถแยกพิจารณาสาระสำคัญตามลำดับเหตุการณ์ ดังต่อไปนี้

พ.ศ.2403 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงกฤษฎาโปรดเกล้าฯจัดตั้งกองโปลิศหรือกองตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในนครหลวงในสังกัดกรมพระนครบาล

พ.ศ.2412 ในรัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ ให้ขยายกิจการของตำรวจ เรียกว่า กองโปลิศ และได้จัดหานายโปลิศจากต่างประเทศเข้ามาจัดการในกองโปลิศเพิ่มเติมขึ้นเป็นลำดับ

พ.ศ.2418 ได้จัดตั้งตำรวจภูธรขึ้น เรียกว่า ทหารโปลิศ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาค และให้ปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย กำลังพลในตอนแรกๆ นั้นได้ใช้ตำรวจจ้าง ต่อมาเมื่อทางทหารประกาศใช้ พ.ร.บ.เกณฑ์ทหาร ทางกรมตำรวจจึงได้ขออนุมัติใช้ พ.ร.บ.เกณฑ์คนเข้าเป็นตำรวจเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังได้ตรากฎหมายสำหรับโปลิศ 53 ข้อ เพื่อรักษาหน้าที่ในพระนคร และนอกพระนครด้วย

พ.ศ.2420 โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนนามกองโปลิศ เป็นกองตระเวน

พ.ศ.2433 โปรดเกล้าฯ ให้รวมกองตระเวนทั้งหลายเป็นกรม เรียกว่า กรมกรมตระเวน

พ.ศ.2440 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า กิจการตำรวจไทยที่มีอยู่ในหัวเมืองมณฑลต่างๆ นั้น ยังไม่เป็นที่เกรงขามแก่พวกนักปล้นสดมภ์ ไม่เหมาะแก่กาลสมัย และความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง เพียงพที่จะให้ความปลอดภัย

และสงบสุขแก่อาณาประชาราษฎร์ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งกองตำรวจภูธรในหัวเมืองมณฑลต่างๆ ขึ้น

พ.ศ. 2452 ในรัชกาลที่ 6 โปรดเกล้าฯ ให้ตราเครื่องหมายไว้กับเขน เป็นเครื่องหมาย ประจำกองตระเวน และในปี พ.ศ. 2457 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อกรมกองตระเวน เป็นกรมพลตระเวน

การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงกิจการตำรวจดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าในตอนต้นๆ ได้จัดตั้ง เป็นเพียงส่วนย่อยๆ ขึ้นก่อน คงจะเพื่อเป็นการทดลอง หรือเป็นตัวอย่างเท่านั้น แล้วต่อมาก็ได้ขยายเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับภายหลัง เมื่อได้จัดตั้งตำรวจขึ้นทั่วทุกหัวเมืองแล้ว ก็ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอีกหลายครั้ง และภายหลังได้แบ่งหน้าที่ออกเป็นส่วนใหญ่ๆ 2 ส่วน คือ กรมพลตระเวน กับกรมตำรวจภูธร กรมพลตระเวนมีเขตพื้นที่เฉพาะในเขตหลวงกรุงเทพฯ อันเป็นต้นกำเนิดของตำรวจนครบาล กรมตำรวจภูธรมีเขตพื้นที่และหน้าที่ความรับผิดชอบในหัวเมืองอันเป็นต้นกำเนิดของตำรวจภูธรปัจจุบัน เมื่อกกล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าในขณะนั้นมีตำรวจหน่วยใหญ่อยู่ 2 หน่วย คือ ตำรวจในเมืองหลวงกับตำรวจในส่วนภูมิภาค ซึ่งต่างก็ไม่มีขึ้นแก่กัน และมีผู้บังคับบัญชาขึ้นอธิบดีด้วยกันครบจน เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2458 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมกรมพลตระเวนกับกรมตำรวจเข้าเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า กรมตำรวจและกรมพลตระเวน ด้วยเหตุนี้ วันที่ 13 ตุลาคม จึงถือเป็นวันที่ระลึกสถาปนากรมตำรวจ หรือเป็นที่เรียกว่า "วันตำรวจ" ของทุกๆ ปี

"กรมตำรวจและกรมพลตระเวน" นี้ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น "กรมตำรวจพระนครบาล" เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2458

พ.ศ. 2465 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล เป็นกระทรวงเดียวกัน และโปรดเกล้าฯ ให้เรียกว่า กระทรวงมหาดไทย เป็นผลให้กรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาลเดิม ได้โอนมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยด้วย

พ.ศ. 2469 กรมกองตระเวน ได้รวมกับตำรวจ เรียกว่า กรมตำรวจ จนถึง พ.ศ. 2475 จึงเปลี่ยนชื่อจากกรมตำรวจเป็นกรมตำรวจมาจนปัจจุบันนี้

3.2 ที่มาแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ

อำนาจและหน้าที่ของตำรวจได้บัญญัติไว้ตามยุคสมัยมีการจัดกระจายอยู่ในที่ต่างๆ เป็นตัวบทกฎหมายบ้าง เป็นประกาศพระบรมราชโองการบ้าง เป็นกฎเสนาบดีบ้างและเป็นระเบียบต่างๆ บ้าง ควรจะหยิบยกมาพอเป็นสังเขปคือ

(1) กฎหมายโบราณ 53 บัญชี ซึ่งจะรักษาหน้าที่ในพระนครและนอกพระนคร จุลศักราช 1237 กล่าวโดยสังเขปได้บัญญัติว่า ตำรวจมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และความสะอาดตามถนนในท้องที่ เช่น ระวังรักษาป้องกันมิให้ผู้ใดกระทำการล่วงละเมิดกฎหมาย มีการทะเลาะวิวาทเกิดขึ้นหรือมีผู้กระทำการกีดขวางทางเดินโดยหนึ่งอย่างใดโดยปลูกเรือนพะพังล่วงล้ำลงไปบนถนนหรือปล่อยสัตว์คว่ำร้าย สัตว์พาหนะท้องเที่ยวตามถนน ทำการเประอะเปื้อนและขับรถล้อเลื่อนเดินผิดทาง เป็นต้น กับมีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งหน้าหรือโดยมีเหตุสงสัยหรือมีผู้ร้องขอให้จับ หรือนำไปจับ กับมีหน้าที่ในการสืบเพลิงและคอยระวังป้องกันรักษาทรัพย์สินสมบัติของราษฎรที่ถูกเพลิงไหม้ ซึ่งอยู่ในท้องที่หรือใกล้เคียงกับท้องที่นั้นอีกด้วย

(2) กฎหมายโบราณรักษาหัวเมืองฝ่ายเหนือ จุลศักราช 1237 กล่าวโดยสังเขปบัญญัติว่า ตำรวจมีหน้าที่ป้องกันลูกค้ำต่างๆ สักกลบสงฆ์และสิ่งของต้องห้ามเข้ามาสักกลบซื้อขายกันในบ้านเมือง ทำให้ภาคีผลประโยชน์ของรัฐบาลเสียหาย และมีหน้าที่แจ้งเหตุการณ์ที่เป็นเสียหายผ่านดิน

(3) พระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับอยู่ในระหว่างกระทรวงนครบาล และกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 116 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมกองตระเวนไว้ว่ามีหน้าที่สืบสวนพยานและสรรพสิ่งอื่นๆ ประกอบเหตุการณ์ที่กล่าวหาว่ามีผู้กระทำความร้ายต่อความสงบเรียบร้อยของอาณาประชาราษฎร์ทั้งปวง เพื่อระวังเหตุการณ์เหล่านั้น และคอยห้ามปรามมิให้ผู้ใดกระทำการล่วงพระราชบัญญัติที่มีโทษตามพระราชกำหนดกฎหมาย และอย่าให้ผู้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจทำให้เกิดผลร้ายหรือเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินสมบัติของคนใดคนหนึ่ง หรือคนทั้งหลายทั่วไป กับให้ทำการสืบสวนจับกุมผู้กระทำการล่วงละเมิดพระราชอาญา และจับกุมบุคคลตามหมายจับ

**หอสมุดและศูนย์สารสนเทศ
มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุธวิทยาลัย**

(4) แจ้งความกระทรวงมหาดไทย ร.ศ. 116 กล่าวโดยสังเขปชี้แจงว่าได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดกรมตำรวจมียุทโธปกรณ์ป้องกันพระราชอาณาจักร เพื่อปราบปรามจลาจลหรือศัตรูภายนอกที่เกิดขึ้นโดยกองทหารขึ้นไปไม่ทันเพื่อเป็นกำลังรักษาหัวเมือง แต่ให้มีหน้าที่ทำการยกย่องพลตระเวนหัวเมืองด้วย

(5) กฎเสนาบดีที่ 5 แผนกปกครอง ท้องที่ตามพระราชสีห์ใหญ่ ลง 7 กรกฎาคม ร.ศ. 116 ความว่า ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีพลตำรวจ หรือพลตระเวนสำหรับป้องกันจับกุมเหตุการฉ้อราษฎร์ และรักษาความสุขสำราญของราษฎรทั่วไปของราชอาณาจักร

กฎหมายและกฎข้อบังคับดังกล่าวพิจารณาแล้ว เห็นว่าคลุมเครือสำหรับปัจจุบัน และไม่มีกฎหมายยกเลิกไว้ชัดเจน อย่างไรก็ตามการพิจารณาทางประวัติศาสตร์แล้วต้องยอมรับว่า การจัดตั้งตำรวจในสมัยเริ่มแรกนั้น กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ เหล่านี้มีความสำคัญเป็นที่มาของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในปัจจุบัน

3.3 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ

การที่กฎหมายบัญญัติให้ เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจและหน้าที่ในการรักษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชน² อำนาจและหน้าที่ของตำรวจจึงมีขอบเขตกว้างขวางมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการกระทำความผิดเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่อื่นๆ อีก เช่น หน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานจากภายนอก หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐบาลหน้าที่เกี่ยวกับคนเข้าเมือง หน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนปืน, การทะเบียนโรงแรม และหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน เป็นต้น และหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนนั้นก็มีขอบเขตกว้างขวางมิได้มุ่งหมายแต่เฉพาะให้บริการด้านการจราจร การดับเพลิง การบรรเทาสาธารณภัย และให้บริการที่เกี่ยวข้อง

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 2 (16)

การป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเท่านั้นแต่ยังมุ่งหมายให้ช่วยเหลือประชาชนในเรื่องอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ช่วยเหลือผู้เจ็บป่วย ช่วยเหลือคนแก่ เด็ก และผู้หญิง ซึ่งอยู่ในลักษณะที่ล่อแหลมและอันตราย ช่วยจัดการระงับหรือป้องกันเหตุการณ์ที่เห็นว่าถ้าปล่อยไว้อาจเป็นชนวนให้เกิดความผิดอาญาได้โดยง่าย และช่วยให้ความแนะนำหรือช่วยเหลือประการอื่นใดในสิ่งที่จะสามารถช่วยได้ เมื่อการช่วยนั้นไม่ขัดต่อระเบียบแบบแผนหรือราชการในหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ³ กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในปัจจุบันในขณะนี้คือ

3.3.1 อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายฉบับนี้ได้มีผลบังคับใช้มาแต่ วันที่ 1 ตุลาคม 2478 นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญยิ่งฉบับหนึ่งที่ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของตำรวจอยู่หลายประการ คือ

1. ในฐานะที่เป็นตำรวจเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยย่อมมีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาได้ทั่วราชอาณาจักร
2. ในฐานะที่เป็นพนักงานสอบสวนย่อมมีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญาได้ภายในเขตอำนาจของตน ตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดหน่วยงาน เขตอำนาจการรับผิดชอบ และเขตพื้นที่การปกครองของหน่วยราชการในกรมตำรวจ
3. มีอำนาจจับกุมบุคคลผู้กระทำความผิดคดีอาญา ทั้งในกรณีที่มีหมายจับและไม่มีหมายจับ
4. มีอำนาจควบคุมบุคคลผู้ถูกจับไว้ได้ตามกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย
5. มีอำนาจตรวจค้นเคหะสถาน ที่อยู่อาศัย และสำนักงานของบุคคลอันเป็นที่ระหองระแหงได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้

³ กรมตำรวจ, ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี, เล่ม 2, ลักษณะ 23, บทที่ 9

สำหรับหลักการปฏิบัติต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการสืบสวน การสอบสวน การจับกุม การค้น การควบคุมนั้น เห็นว่า เกินความจำเป็นที่จะกล่าวในที่นี้ แต่ถ้าหากจะได้พิจารณาถึงอำนาจของ ตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือความมุ่งหมายของการสืบสวน การสอบสวน การจับ การค้นแล้ว ก็จะทำให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของตำรวจที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้แก่สังคมโดยเด่นชัด นอกจากนี้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดหน่วยงาน เขตอำนาจการรับผิดชอบ ของกรมตำรวจแล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตอำนาจรับผิดชอบทุกหน่วยงานของกรมตำรวจซึ่งระบุในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นจะมีข้อความว่า "...มีเขตอำนาจการ รับผิดชอบและเขตพื้นที่การปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและ ตามบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดคดีอาญาทั้งหลาย"⁴ อันเป็นการรับรองว่าตำรวจเป็นผู้รักษา กฎหมายที่มีโทษทางอาญาทั้งหมดมิให้มีผู้ใดละเมิด หากมีการกระทำผิดกฎหมายอาญาขึ้นเป็นหน้าที่ของ ตำรวจที่เข้าดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำผิดมา ดำเนินการสอบสวน ส่งฟ้องดำเนินคดีตามกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

3.3.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษ กฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้น นอกจากประมวล กฎหมายอาญาแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติต่างๆ อีกมากมาย และมีอยู่ไม่น้อยที่ได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการ นิติบัญญัติ (Legal Process) เพื่อวัตถุประสงค์จะให้ผลเป็นการป้องกันอาชญากรรม บทกฎหมาย ประเภทนี้มักเรียกกันว่า กฎหมายในส่วนป้องกัน เช่น พระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ, พระราชบัญญัติคนเข้า เมืองฯ, พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าวฯ, พระราชบัญญัติสุราฯ, พระราชบัญญัติการพนันฯ, พระราช บัญญัติปราบการค้าประเวณีฯ, พระราชบัญญัติโรงรับจำนำฯ, พระราชบัญญัติโรงแรมฯ, พระราชบัญญัติการ

⁴ กระทรวงมหาดไทย, ประกาศเรื่อง กำหนดหน่วยงาน เขตอำนาจรับผิดชอบและเขตพื้นที่ การปกครองของหน่วยราชการในกรมตำรวจ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 86 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2503, หน้า 1

เนรเทศฯ, พระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ, พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ, พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรฯ, พระราชบัญญัติควบคุมเด็กและเด็กนักเรียนฯ, พระราชบัญญัติจรรยาบรรณฯ, พระราชบัญญัติการป้องกันและระงับอัคคีภัยฯ, พระราชบัญญัติภาพยนตร์ฯ, พระราชบัญญัติป้องกันภยันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพฯ, พระราชบัญญัติเพิ่มอำนาจตำรวจในการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดทางน้ำฯ, พระราชบัญญัติรถลากฯ, พระราชบัญญัติล้อเลื่อนฯ, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง. เป็นต้น

โดยที่เจ้าพนักงานตำรวจได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมีหน้าที่ควบคุมดำเนินการตามกฎหมายในส่วนป้องกัน ดังกล่าว เป็นการผิดเคสทั้งนี้ก็เพราะว่ากิจการหรือทรัพย์สินดังกล่าวที่ต้องการควบคุมตามกฎหมายเหล่านั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดการกระทำผิดอาญาขึ้น และบางประเภทก็เป็นภัยต่อความปลอดภัยหรือธรรมอันดีของประชาชน เป็นการแสดงว่าตำรวจนั้นนอกจากมีหน้าที่ในการจับกุมปราบปรามอาชญากรโดยทั่วไปแล้ว ยังเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสวัสดิภาพของสังคมในด้านอื่นๆ ด้วย และบางกรณีก็กลายเป็นนักสังคมสงเคราะห์ไปโดยปริยาย เช่นการสอดส่องจัดส่งคนขอทานผู้ไร้อาชีพไปยังกรมประชาสงเคราะห์หรือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน เป็นต้น

3.3.3 หน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจตามกฎหมายปกครอง (ADMINISTRATIVE LAW) ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม มาตรา 18 ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์บำรุงสุข ป้องกันสาธารณภัยและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และตามมาตรา 19 ได้แยกหน้าที่การงานของกระทรวงมหาดไทยออกเป็นกรมหลายกรม ในจำนวนนี้มีกรมตำรวจอยู่ด้วย แต่ไม่ได้กำหนดหน้าที่การงานว่าตำรวจมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง แต่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ. 2503 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ว่า "โดยที่กรมตำรวจมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย

สมควรแบ่งท้องที่ของกรมตำรวจออกเป็นเขตๆ เพื่อให้มีการประสานงานกัน.....⁵ ซึ่ง

แสดงว่าตามกฎหมายปกครองของเรานั้นกำหนดให้ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

หน้าที่ของกรมตำรวจ ตามที่บัญญัติไว้ในบังคับบัญชากระทรวงมหาดไทยมี 4 ประการที่สำคัญ คือ⁶

- รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน
- รักษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดในทางอาญา
- บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน
- ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

จากกฎหมายและหลักปฏิบัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าตำรวจเป็นเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐในฐานะต่างๆ กัน กล่าวคือ

ก. ตำรวจในฐานะเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในราชอาณาจักร

ข. ตำรวจในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมาย มีหน้าที่ป้องกันมิให้ผู้ละเมิดกฎหมายมหาชน และถ้ามีผู้ใดละเมิดก็มีอำนาจหน้าที่สืบสวนจับกุมตรวจค้นและปราบปรามนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามสมควรแก่ความผิด

ค. ตำรวจในฐานะข้าราชการพลเรือน นอกจากจะต้องปฏิบัติราชการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและมอบหมายไว้แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ไปคู่ๆเดียวกับข้าราชการพลเรือน

⁵ พระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2503, ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2503 เล่ม 77 ตอนที่ 77, หน้า 746.

⁶ กรมตำรวจ, กระทรวงมหาดไทย, ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี, ลักษณะ 1, บทที่ 1

ทุกประการ และต้องรักษาความสามัคคีช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือน

ง. ตำรวจในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

จ. ตำรวจเมื่ออยู่ในฐานตำรวจสนาม มีหน้าที่ป้องกันและต่อสู้กับข้าศึกทั้งเขตที่ทำการยุทธและมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมาย

3.3.4 การจําแนกลักษณะการใช้อํานาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจทางนิติกรรมทางปกครอง

เราสามารถจําแนกลักษณะการใช้อํานาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจทางนิติกรรมทางปกครองออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

- 3.3.4.1 อํานาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับ
- 3.3.4.2 อํานาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเฉพาะบุคคล
- 3.3.4.3 อํานาจหน้าที่ในการปฏิบัติการ

3.3.4.1 อํานาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับ

ปัจจุบันสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยไว้โดยไม่มีการควบคุมอาจเกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงภาวะกิจ สิทธิ เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยเฉพาะเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนจะต้องเข้ามาแทรกแซงจากคดีสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐนั้น เจ้าพนักงานตำรวจจะเข้าไปแทรกแซง หรือจากคดีสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้จะต้องมีกฎหมายให้อํานาจไว้อย่างชัดเจน และสภาวะการณ์เช่นนี้ แม้จะมีกฎหมายให้อํานาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจไว้อย่างชัดเจนแล้ว กฎหมายนั้นจะต้องรวดเร็วเพื่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปอย่างทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของสังคม ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอํานาจ ให้แก่เจ้าพนักงานตำรวจในการออกระเบียบ

ข้อบังคับซึ่งโดยมากมักมาจาก พระราชบัญญัติต่างๆ เช่น

ก. คำสั่ง

พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 8 ให้อำนาจอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้รักษาการแทนเมื่ออำนาจออกคำสั่งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ห้ามการส่งหรือนำเข้าในราชอาณาจักรสิ่งพิมพ์ใดๆ อันระบุชื่อไว้ตามคำสั่งที่ 29/2525 ลงวันที่ 8 มกราคม 2525 ห้ามการส่งหรือนำเข้าสิ่งพิมพ์เข้ามาในราชอาณาจักรโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.2484 มาตรา 8 ห้ามนำสิ่งพิมพ์จากต่างประเทศภาษาอังกฤษชื่อ "THE ASIAN WALL STREET JOURNAL" ซึ่งโฆษณาข้อความอันอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน⁷

พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.2484 มาตรา 9 ให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์เมื่ออำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งทั่วไปโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือหนังสือพิมพ์รายวัน ห้ามการขายหรือการจ่ายแจกสิ่งพิมพ์ที่จะยึดสิ่งพิมพ์และแม่พิมพ์ด้วยก็ได้ เมื่อปรากฏว่ามีการโฆษณาหรือเตรียมการโฆษณาสิ่งพิมพ์ใดๆ ซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าพนักงานการพิมพ์ได้มีคำสั่งที่ 1/2525 ห้ามการขาย จากนายจ่ายแจกและให้ยึดสิ่งพิมพ์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ห้ามการขาย จากนายจ่ายแจก และให้ยึดสิ่งพิมพ์จากต่างประเทศภาษาอังกฤษชื่อ "THE ASIAN WALLSTREET JOURNAL" โฆษณาข้อความอันอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน⁸

⁷ ราชกิจจานุเบกษาที่ 93/4 ลงวันที่ 14 มกราคม 2525.

⁸ ราชกิจจานุเบกษาที่ 99/4 ลงวันที่ 14 มกราคม 2525

ข. ประกาศ

ประกาศของกรมตำรวจ ลงวันที่ 20 เมษายน 2522 เรื่องกำหนดลักษณะเครื่องแต่งกาย และเครื่องหมายของผู้ขับที่รถแท็กซี่ โดยอธิบดีกรมตำรวจอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

ประกาศเจ้าพนักงานจราจรทางบกจังหวัดนครปฐม ลงวันที่ 1 เมษายน 2534 เรื่องห้ามรถบรรทุกตั้งแต่สี่ล้อขึ้นไปและรถบางชนิดเดินในชั่วโมงเร่งด่วนในเขตจังหวัดนครปฐม โดยผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานจราจรทางบกจังหวัดนครปฐม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 139(1) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

ประกาศกรมตำรวจ ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2526 เรื่องการแต่งตั้งกรรมการสภาพิจารณามาตรา 6 พ.ศ. 2473 อธิบดีกรมตำรวจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติมาตรา 6 พ.ศ. 2473 แต่งตั้งกรรมการสภาพิจารณามาตรา 6

ค. ข้อกำหนด

ข้อกำหนดเจ้าพนักงานจราจร ลงวันที่ 20 เมษายน 2522 เรื่องกำหนดแบบใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจรแทนใบอนุญาตที่ขี่ โดยอธิบดีกรมตำรวจซึ่งเป็นเจ้าพนักงานจราจรที่ตราอาณัติการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 140 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

ข้อกำหนดกรมตำรวจ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2533 เรื่องการกำหนดประเภทรถบรรทุกคนโดยสารที่จะต้องเดินในช่องทางเดินรถประจำทาง ฉบับที่ 2/2533 อธิบดีกรมตำรวจซึ่งเป็นเจ้าพนักงานจราจรที่ตราอาณัติการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

ข้อบังคับเจ้าพนักงานจราจร กรุงเทพมหานครที่ 6/2522 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2522 เรื่องห้ามจอดรถและเปลี่ยนแปลงเวลาการห้ามจอดรถ

ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นเจ้าพนักงานจราจรกรุงเทพมหานคร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522

ข้อบังคับเจ้าพนักงานจรรยาบรรณว่าด้วยการผ่อนผัน
รถยนต์บรรทุกน้ำมันและก๊าซ ตั้งแต่ 6 ล้อ ขึ้นไปและรถพ่วงเดินในถนนบางสายในกรุงเทพมหานคร
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2532 อธิบดีกรมตำรวจเป็นเจ้าพนักงานจรรยาบรรณ
ว่าราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522

ง. ระเบียบ

ระเบียบการตำรวจว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการ
เคลื่อนย้ายรถ การใช้เครื่องมือบังคับรถที่หยุดหรือจอดอยู่ไม่ให้เคลื่อนย้าย และการดูแลรักษา
ระหว่างอยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. 2534 โดยประกาศคณะกรรมการความ
สงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 39 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมความใน
ตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2534 บัญญัติให้เจ้าพนักงานตำรวจจราจร หรือพนักงาน
เจ้าหน้าที่มีอำนาจเคลื่อนย้ายรถที่หยุด หรือจอดอยู่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจราจร
ทางบก หรือใช้เครื่องมือบังคับรถที่หยุดหรือจอดไม่ให้เคลื่อนย้ายได้ เพื่อให้การปฏิบัติการเคลื่อน
ย้ายรถ การใช้เครื่องมือบังคับรถที่หยุด หรือจอดอยู่ไม่ให้เคลื่อนย้าย และดูแลรักษา
ระหว่างอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ อธิบดีกรม
ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานจรรยาบรรณว่าราชการ จึงได้ออกระเบียบกรมตำรวจ ลงวันที่ 18 มีนาคม
2534 ว่าด้วย การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการเคลื่อนย้ายรถ การใช้เครื่องมือบังคับรถที่
หยุดหรือจอดอยู่ไม่ให้เคลื่อนย้ายและการดูแลรักษา ระหว่างที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงาน

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 37 ให้อำนาจ
อธิบดีกรมตำรวจกำหนดระเบียบการแจ้ง การเปลี่ยนที่อาศัย การย้ายที่พักอาศัย การเดินทางไปอยู่
ต่างจังหวัด เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง และการอยู่ในราชอาณาจักรเกินเก้าสิบวันของคนต่างด้าว ซึ่งได้รับ
อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว กรมตำรวจจึงได้ออกระเบียบกรมตำรวจลงวันที่ 25
พฤษภาคม 2522 ว่าด้วยการแจ้งการเปลี่ยนแปลงที่พักอาศัย การย้ายที่พักอาศัย การเดินทางไปอยู่

ต่างจังหวัด เกินยี่สิบสี่ชั่วโมงการอยู่ในราชอาณาจักรเกินกว่าเก้าสิบวันของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 38 ให้อำนาจอธิบดีกรมตำรวจกำหนดระเบียบการแจ้งของเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหะสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งได้รับคนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าอาศัย กรมตำรวจจึงได้ออกระเบียบกรมตำรวจ ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2522 ว่าด้วยการแจ้งของเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหะสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งได้รับคนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตแล้วให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวเข้าพักอาศัย

3.3.4.2 อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเฉพาะบุคคล

เจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐ หมายความว่าให้อำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน⁹ ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการตรวจตราดูแลมิให้ผู้หนึ่งผู้ใด ละเมิดกฎหมายของบ้านเมือง หากมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจที่จะต้องสืบหาเนิ่นการสืบสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง ว่าใครเป็นผู้กระทำผิดพร้อมด้วยพยานหลักฐาน เพื่อนำตัวผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจ มีอำนาจในการรักษากฎหมายที่มีโทษทางอาญา เกือบทุกฉบับ ทั้งกฎหมายที่บัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารกฎหมายเหล่านี้หากจะพิจารณาจัดเป็นประเภทแล้ว จะเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่มุ่งไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เป็นเรื่องของความมั่นคงของประเทศ กฎหมายว่าด้วยการค้ากำไรเกินควรเป็น เรื่องของเศรษฐกิจ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันประเทศ และปราบปรามยาเสพติดให้โทษ เป็น เรื่องของสังคม

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 มาตรา 2(16)

เป็นต้น และกิจการหรือทรัพย์สินบางประเภทที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดการกระทำผิด
 ฐาน หรือบางประเภทเป็นภัยต่อความปลอดภัย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้
 ตราพระราชบัญญัติต่างๆ และฝ่ายบริหารได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นนายทะเบียน¹⁰ หรือ
 เป็นเจ้าพนักงาน¹¹ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่¹² ให้มีอำนาจออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เอกชน
 ประกอบกิจการได้หรือสั่งเพิกถอนคำสั่งการประกอบกิจการของเอกชน โดยทั่วไปองค์กรเจ้าหน้าที่
 ฝ่ายปกครอง มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดนิติกรรมได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอให้มีผู้ร้องขอ
 และในการทำนิติกรรมบางประเภท ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจพอที่จะใช้อำนาจเองได้ จะต้องรอให้มี
 ผู้ร้องขอ โดยทำเป็นคำร้องเสียก่อน อำนาจในการทำนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใน
 การอนุญาตจะเริ่มต้นใช้อำนาจเองไม่ได้ต้องมีผู้ร้องขอขึ้นมาเสียก่อน เช่นการก่อสร้างโรงแรม เจ้า
 ของจะตั้งยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างพร้อมทั้งแผนผัง และรายการที่จะประสงค์ก่อสร้างต่อเจ้าพนักงาน
 ตำรวจที่เป็นนายทะเบียน เมื่อนายทะเบียนอนุญาตแล้ว จึงจะทำการก่อสร้างได้¹³ เจ้าพนักงาน
 ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานของรัฐฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการออกคำสั่ง ในการทำนิติกรรมทางปกครอง
 ที่มีอำนาจหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจ และหลักเกณฑ์ที่ออกมานี้มีลักษณะเฉพาะ
 สอดคล้องกับข้อบังคับตามหลักโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลผูกพันกับเจ้าพนักงานตำรวจในกิจการทาง
 ปกครอง ลักษณะที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในหลักความชอบด้วย

¹⁰ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478, มาตรา 3 ประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2528 ข้อ 2.(1)

¹¹ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 15 ประกอบด้วยกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2526 2 ก.

¹² พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 21 ประกอบด้วยกฎกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491, ข้อ 1 (ก.)

¹³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478, มาตรา 5

กฎหมาย ซึ่งข้อจำกัดที่มีกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำการใช้ดุลพินิจมาน้อยเพียงใด ตามที่เห็นสมควร เมื่อข้อบัญญัติของกฎหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติ ถ้าเจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติไม่ปฏิบัติถือว่าเป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย ในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาจฟ้องร้องให้เจ้าพนักงานตำรวจรับผิดชอบและชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้แต่เอกชนได้ยื่นคำร้องขอให้เจ้าพนักงานตำรวจอนุญาตประกอบกิจการเอกชนผู้นั้น จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้หากคำร้องที่ยื่นมาไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วเจ้าพนักงานตำรวจผู้มีอำนาจทำนิติกรรมจะไม่มีอำนาจทำนิติกรรมได้เลย

ฉะนั้นการที่เจ้าพนักงานตำรวจ แม้มีอำนาจในการออกคำสั่งตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม ก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตให้เอกชนดำเนินกิจการใดๆ นอกจากจะพิจารณาคำร้องขออนุญาตแล้วยังจะต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่นเมื่อมีเอกชนมายื่นขออนุญาตปลูกสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการเป็นโรงแรม โดยไม่ปรากฏว่า เอกชนผู้นั้นขออนุญาตได้ยื่นแบบแปลนและรายละเอียดของโรงแรมที่ขออนุญาตปลูกสร้าง ต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรมมาตรา 5 แล้ว การที่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารโรงแรม โดยเกี่ยวให้ผู้นั้นยื่นคำร้องขออนุญาตปฏิบัติตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมเสียก่อนจึงชอบด้วยกฎหมาย¹⁴ นอกจากนี้ศาลฎีกายังเคยวินิจฉัยอีกว่า การที่โจทก์ไปยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนห้องที่ขอย้ายเข้าบ้านเลขที่ 162/1 โดยมีแต่ใบแจ้งที่อยู่ซึ่งไม่มีลายมือชื่อเจ้าบ้านผู้นั้นยอมให้เข้าไปแสดง และไม่ปรากฏว่าสำเนาทะเบียนบ้านไปแสดงด้วย ดังนั้นยอมเป็นการเพียงพอที่นายทะเบียนจะปฏิเสธการรับแจ้งย้ายเข้าให้โจทก์ได้¹⁵

¹⁴ ศาลฎีกาพิพากษาฎีกาที่ 3082/2525 (ระหว่างบริษัท โอ.เค.โฮเต็ลโจทก์กรุงเทพฯ กับพวกจำเลย)

¹⁵ ศาลฎีกาพิพากษาฎีกาที่ 466/2522 (ระหว่างนายสามารถ กายี โจทก์ กระทรวงมหาดไทย กับพวกจำเลย)

3.3.4.3 อำนาจในการปฏิบัติการ

เพื่อให้การดำเนินการของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องมีเครื่องมือดำเนินการและให้เกิดความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ รัฐจึงต้องมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงานตำรวจทำหน้าที่ปกครอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน หากมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของเอกชนใด หรือจะมีการทำให้สังคมพ้นจากอันตราย รัฐโดยอาศัยกลไกทางฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่พิเศษอย่างถึงที่จะให้สถานการณ์ อันที่จะก่อให้เกิดความเสียหายนั้นยุติลงโดยเร็วเท่าที่จะทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้

การที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจกระทำการแก่เอกชน เจ้าพนักงานตำรวจจึงมีอำนาจเด็ดขาดในการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน โดยไม่มีการแลกเปลี่ยนเจตนาระหว่างบุคคลหลายฝ่าย¹⁶ ซึ่งเป็นสิทธิของเจ้าพนักงานตำรวจ ทั้งนี้เนื่องจากกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นนั้น ถือเป็นกิจการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นอำนาจที่เอกชนไม่มีสิทธิจะทำได้ เช่น การออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียว การลือกรรณที่จุดเกิดขวาง การจราจร การจับกุมคุมขัง ตรวจค้น เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองรับมอบไว้ชัดเจนจากฝ่ายนิติบัญญัติ ให้อำนาจอยู่ในตัวของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจกับเอกชนมีความเกี่ยวพันที่ไม่เสมอภาค กล่าวคือฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจบังคับเอกชนฝ่ายเดียวได้ตามอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้และการใช้กำลังบังคับไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากศาล เช่น การที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้กำลังต่อสู้หรือใช้กำลังบังคับผู้ร้าย เช่น บางครั้งทำให้ผู้ร้ายได้รับบาดเจ็บ หรือถึงแก่ความตาย หรือกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจจราจรใช้อำนาจห้ามรถ เป็นต้น

¹⁶ ประยูร กาญจนกุล เอกสารคำบรรยายวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง (บัณฑิตวิทยาลัย). (กัลสาเนา) หน้า 23.

การกระทำในทางปฏิบัติเป็นการกระทำอย่างธรรมดา¹⁷ ไม่มุ่งถึงการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่อย่างใด เช่น การตีเส้นเครื่องหมายจราจร การจ่ายเงินเบี้ยเลี้ยงตำรวจ การนำผู้บาดเจ็บไปส่งโรงพยาบาล ช่วยเหลือคนแก่เดินข้ามถนน การช่วยเหลือผู้หญิงซึ่งอยู่ในลักษณะล่อแหลมอันตราย ช่วยกันระงับหรือป้องกันเหตุการณ์ที่เห็นว่าถ้าปล่อยไว้ อาจเป็นชนวนให้เกิดความผิดอาญาได้ง่าย และช่วยให้คำแนะนำ หรือช่วยเหลือประการอื่นใดเท่าที่สามารถจะช่วยให้ได้ เมื่อการช่วยนั้นไม่ขัดต่อระเบียบแบบแผนหรือราชการในหน้าที่ตำรวจ¹⁸ เป็นต้น แต่ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงพัฒนารูปแบบของเขตการกระทำทางปกครองเป็นการกระทำที่ไม่เกี่ยวกับการแสดงเจตนา แต่เป็นการปฏิบัติวิฤตแห่งการปกครอง¹⁹ รวมทั้งการใช้กำลังกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่²⁰ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจระงับเหตุในที่ห้ามจอด การใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย การเข้าระงับเหตุ การใช้กำลังสลายการจลาจล เป็นต้น การกระทำทางปฏิบัติการในทางปกครองจะไม่เกิดปัญหาเรื่องความสมบูรณ์และไม่สมบูรณ์ของการกระทำ รวมทั้งไม่มีกรณีที่จะสั่งเพิกถอนการกระทำด้วย เพราะการกระทำได้เกิดขึ้นจริงแล้ว²¹ การปฏิบัติการในทางปกครองนี้บางกรณีอาจเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้ เช่น การที่เจ้าพนักงานจราจรยก

¹⁷ กมลภัย รัตนสภาวะวงศ์ "องค์ประกอบนิติกรรมทางปกครองประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน" วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 17, กันยายน 2530, หน้า 35.

¹⁸ กรมตำรวจ, ประมวลระเบียบตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี, เล่มที่ 2, ลักษณะที่ 23, บทที่ 9 พระนคร, โรงพิมพ์ตำรวจ, 2531, หน้า 252-254.

¹⁹ หลวงประดิษฐ์ ภูธรธรรม คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พระนคร, โรงพิมพ์นิติเวช 2531, หน้า 146

²⁰ สมยศ เชื้อไทย "การกระทำทางปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3, ปีที่ 17, (กันยายน 2530) หน้า 59

²¹ เพิ่งอ้าง 57

รถยนต์ในที่จอดรถที่ห้ามจอดแต่ได้กระทำโดยประมาท เป็นเหตุให้รถนั้นเกิดความเสียหายหรือ
 เจ้าพนักงานตำรวจจับกุมผู้กระทำความผิดอาญาทำให้ผู้ที่ถูกจับได้รับบาดเจ็บ เป็นต้น กรณีจึงเกี่ยวข้องกับ
 ความรับผิด (LIABILITY) ที่เกิดจากการกระทำนั้นๆ²² ซึ่งผู้เสียหายอาจที่จะนำไปฟ้องในทาง
 ละเมิด ซึ่งเป็นเรื่องของการชดเชยค่าเสียหาย หรือเยียวยาค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้เท่านั้น ไม่อาจที่
 จะฟ้องร้องให้เพิกถอนการกระทำได้ การปฏิบัติในทางปกครองนั้นกฎหมายยินยอมให้เจ้าพนักงาน
 ตำรวจใช้กำลังบังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาตศาลก่อนเพื่อที่จะจัดทําบริการสาธารณะนั้น เป็นไป
 โดยฉับพลันไม่หยุดชะงัก และไม่เสียหายต่อส่วนรวม หากเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งตามจับผู้ร้ายต้องขอ
 อนุญาตจากศาลในการใช้กำลังบังคับก่อน เจ้าพนักงานตำรวจอาจได้รับบาดเจ็บจากการที่ปฏิบัติหน้า
 ที่นั้น หรือคนร้ายอาจหลบหนีไปได้ หรือหากไม่ให้เจ้าพนักงานตำรวจใช้กำลัง หรือใช้กำลังในการ
 บังคับในการห้ามรถจะตั้งขออนุญาตต่อศาลก่อน การจรรยาบรรณที่องคมนตรีเป็นไปอย่างไม่เป็น
 ระเบียบและล่าช้า ซึ่งจะก่อให้เกิดการกีดขวางในการบริการสาธารณะหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย
 ต่อส่วนรวม²³

การปฏิบัติในทางปกครองนั้น โดยหลักแล้วต้องอยู่ภายใต้การกระทำทางปกครองที่มีความ
 หมายอย่างกว้างขวาง ในบางกรณีเจ้าพนักงานตำรวจก็ดูเสมือนว่าเป็นพนักงานส่งเคราะห์ ไปโดย
 ปริยาย เช่นการที่เจ้าพนักงานตำรวจสอดส่อง จัดส่งคนขอทาน ผู้ไร้อาชีพไปยังกรมประชาสงเคราะห์²⁴
 หรือปฏิบัติการที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน²⁵ เป็นต้น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้กำหนดอำนาจ

²² ฐนศักดิ์ ไวสารวจ "นิติกรรมทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส" วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับที่ 4, ตอนที่ 2, สิงหาคม 2528, หน้า 273

²³ ดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 52 58 59 66 69 76 94 หรือ กฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 เป็นต้น

²⁴ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 มาตรา 7

²⁵ พระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481 มาตรา 10

หน้าที่ดังกล่าวแก่เจ้าพนักงานตำรวจ จึงจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิยุติธรรมเพื่อความผาสุกของประชาชนทั้งนี้ เพราะถ้าประชาชนผู้บริสุทธิ์ คาวงที่พอยู่ด้วยความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแล้ว การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เช่นด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ฯลฯ เป็นต้น จะดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย และ เจริญรรมแก่สังคม

เนื่องจากวิทยานิพนธ์นี้ ศึกษาเฉพาะการกระทำตามกฎหมาย (นิติกรรมทางปกครอง) ตามพระราชบัญญัติต่างๆ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484
2. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2478
3. พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493
4. พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474
5. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
6. พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505
7. พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478
8. พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
9. พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธ พ.ศ. 2490
10. พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478
11. พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473

ตามที่พระราชบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตหรือเพิกถอนการ ประกอบกิจการ หรือดำเนินการบางอย่างของเอกชน ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงาน ตำรวจดังกล่าวใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ตามก่อนที่จะออกคำสั่ง เจ้าพนักงาน

งานตำราวิจัยผู้มีอำนาจจะต้องตรวจสอบตามขั้นตอน²⁶ ดังนี้

(1) ตรวจสอบข้อเท็จจริง คือ ต้องตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องเป็นอย่างไร มีความจริงตามที่ร้องขอหรือไม่

(2) ตรวจสอบกฎหมายที่ให้อำนาจ หรือมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ

(3) ปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับกฎหมายโดยพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่ยุติตามข้อ (1) สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุตามข้อ (2) หรือไม่อย่างไร

(4) พิจารณารายละเอียดของกฎหมายว่ากฎหมายที่ให้อำนาจทำนิติกรรมโดยมีเนื้อหาอย่างไร

การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย จะต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงๆ เป็นอย่างไร และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบสมเหตุหรือไม่ โดยการตีความจะต้องตีความเฉพาะเรื่อง เฉพาะราย และสภาพตามความเป็นจริง ข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุนี้โดยปกติถือว่าเป็นปัญหาหลักกฎหมาย อันก่อให้เกิดหน้าที่หรือความสามารถในการทำนิติกรรมได้ ตามข้อกำหนดของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจจะกระทำการหรือละเว้นการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกำหนดให้ผู้ขออนุญาตละเว้นหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาหลายๆ อย่าง ได้ตามที่จะเป็นสมควร

3.4 การใช้อดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในการทำนิติกรรมทางปกครอง

การใช้อดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในการทำนิติกรรมปกครองนั้น อาจแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

²⁶ ฌมลชัย รัตนสกา วงศ์ "ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน" บทบัญญัติ, ตอน 3, เล่มที่ 42, กันยายน 2529, หน้า 48.

- 3.4.1 ความหมายของดุลพินิจ
- 3.4.2 เหตุผลที่ต้องใช้ดุลพินิจ
- 3.4.3 ที่มาแห่งอำนาจในการใช้ดุลพินิจ
- 3.4.4 การควบคุมดุลพินิจ

3.4.1 ความหมายของดุลพินิจ

คำว่า "ดุลพินิจ" โดยทั่วไปหมายถึงการวินิจฉัยเป็นสมควร²⁷ มีลักษณะเป็นคำนาม ตรงกับคำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า "DISCRETION" ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า "DISCRETIC" มีความหมายในทางกฎหมายว่า เป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (PRIVILEGE) ของศาลที่จะพิจารณาตามหลักความยุติธรรม²⁸ หรือขององค์กรอื่นผู้มีอำนาจในการพิจารณาใช้ตามหลักความยุติธรรม เช่นว่านั้น ซึ่งสิทธิพิเศษหรืออำนาจนี้จะมีการพิจารณาไปใช้ตามภาวะแวดล้อมแห่งเหตุการณ์ (CIRCUMSTANCES) และรวมถึงการใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจของตัวผู้พิพากษา หรือของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้นั่นเอง โดยไม่ขึ้นกับวิจารณญาณหรือการตัดสินใจของผู้อื่นใด (UNCONTROLLED BY THE JUDGMENT OF CONSCIENCE OF OTHERS)

นักกฎหมายอังกฤษอย่าง LORD HALSBURY²⁹ ได้ให้ความหมายของคำว่าดุลพินิจ (DISCRETION) ไว้ว่าหมายถึง เมื่อกล่าวถึงสิ่งใดอยู่ภายใต้ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีความหมายว่าสิ่งนั้นจะต้องดำเนินการไปตามหลักของเหตุผลและความยุติธรรมมิใช่เป็น

²⁷ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 พิมพ์ครั้งที่ 11, พระนคร, "โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2513, หน้า 374.

²⁸ BLACK'S LAW DICTIONARY, 4th ED, (ST. PAUL, MINN :WEST PUBLISHING CO., 1951) P 552

²⁹ SHARD V WALTERFIELD (1891) AC 173 WADE ADM, LAW P. 152-153

ไปตามความเห็นส่วนตัวของบุคคล (ROCK'S CASE) ต้องเป็นไปตามกฎหมาย และเป็นไปตามอารมณ์ ต้องไม่เป็นตามอำเภอใจไม่เคลือบคลุม แต่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผน เช่น รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ไม่ยินยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจอย่างไม่มีจำกัด³⁰

นักกฎหมายฝรั่งเศสอย่าง HAURIOU เห็นว่าอำนาจดุลพินิจมิใช่อำนาจวินิจฉัยโดยปราศจากกฎเกณฑ์ แท้จริงแล้วเป็นอำนาจออกคำสั่งวินิจฉัยตามกฎหมายเกณฑ์นั้นเอง เพียงแต่กฎเกณฑ์นั้นมิได้ถูกกำหนดจากภายนอก หากแต่กำหนดมาจากองค์ผู้มีอำนาจดุลพินิจนั่นเอง

ความหมายในทางกฎหมายของ "ดุลพินิจ" มีกว้างกว่าที่กำหนดไว้อีกมาก มิได้จำกัดอยู่เพียงแค่นั้น เพราะมีความหมายเลยไปถึงการใช้ดุลพินิจในกระบวนการพิจารณาความ วิธีการรูปการ หลักการวินิจฉัยขององค์กรฝ่ายปกครอง และองค์ประกอบอื่นๆ เป็นจำนวนมาก ในบางครั้งความหมายของคำว่า "ดุลพินิจ" อาจรวมหรือไม่รวมถึงคำพิพากษาที่ต้องพิจารณาค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่ขัดแย้งกัน (CONFLICTING EVIDENCE) อีกทั้งจำเป็นต้องปรับข้อเท็จจริงเหล่านั้นให้เข้ากับกฎหมายที่ยังเคลือบคลุมอยู่อีกด้วย³¹ แต่อย่างไรก็ดีความหมายของดุลพินิจ ไม่ว่าจะในทางปฏิบัติ จะมีมากมายสืบสนประการใดก็ตาม หากนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดุลพินิจทั้งหมดมาแยกพิจารณาแล้ว ความหมายของดุลพินิจคงมีอยู่เพียง 3 ประการเท่านั้น คือ

1. ค้นหาค้นหาข้อเท็จจริง
2. ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย
3. พิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริง

และข้อกฎหมายแล้ว

³⁰ SINGH MAHENDRA P., GERMAN ADMINISTRATIVE LAW IN COMMON LAW PERSPECTIVE, P. 88

³¹ KENNETH CULP DAVIS, DISCRETIONARY JUSTICE, (2,nd ED, LOUISTANA : EDWARDS BROS, INC, 1969) P. 10

องค์ประกอบ 3 ประการของดุลพินิจนี้ เป็นที่ยอมรับกันว่าครอบคลุมความหมายทั้งหมดของคำว่าดุลพินิจในทางกฎหมาย และมักเรียกองค์ประกอบทั้ง 3 นี้รวมกันว่า "พฤติกกรรมแห่งดุลพินิจ" (THE EXERCISE OF DISCRETION)³²

ดุลพินิจเป็นอำนาจอย่างหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้แก่ฝ่ายปกครอง สามารถเลือกปฏิบัติตัดสินใจในความรับผิดชอบของตนเอง และภายในขอบเขตที่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นๆ ได้ให้อำนาจ เพื่อให้กฎหมายปรับเข้ากับสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราวๆ หรือเป็นกรณีๆ ไป ทำให้กฎหมายไม่แข็งกระด้างและสามารถยืดหยุ่นปรับให้สอดคล้อง และเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้ เป็นกรณีที่น่าพึงถึงความยุติธรรมเฉพาะราย³³

3.4.2 เหตุผลที่ต้องใช้ดุลพินิจ

ดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเอง ในความรับผิดชอบของตนเองและภายในขอบเขตแห่งกฎหมายนี้ อาจมีปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่าง แต่ละอย่างเห็นชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน³⁴ ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจนั้น ก็เนื่องมาจากความคิดในเรื่องวัตถุประสงค์ หรือความมุ่งหมายโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราวๆ หรือเป็นกรณีๆ ไป ทำให้การใช้กฎหมายไม่แข็งกระด้างแต่สามารถยืดหยุ่นให้สอดคล้อง และเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้

³² IBID, P4

³³ สมยศ เชื้อไทย "การกระทำการปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3, ปีที่ 17, กันยายน 2530, หน้า 49-71.

³⁴ กมลชัย รัตนสากวรงค์ "ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" บทบัญญัติ เล่มที่ 42 ตอน 3, กันยายน 2529, หน้า 51

เป็นการที่คำนึงถึงความยุติธรรมเฉพาะคดี³⁵

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หรือเจ้าพนักงานตำรวจนั้นมีความจำเป็นที่จะช่วยบรรเทาหรือลดหย่อนความตึงเครียด โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงตามข้อเท็จจริงยิ่งกว่าข้อกฎหมาย เพื่อให้การใช้กฎหมายผ่อนคลายลดหย่อนความจริงจัง หรือแข็งกระด้างลงบ้าง โดยการใช้ดุลพินิจยึดหยุ่นตามความเหมาะสม และเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเป็นรายๆ ไป การใช้ดุลพินิจจึงจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง หากเป็นการตีกฎหมายให้อำนาจบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ โดยใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนแล้ว ย่อมไม่มีปัญหาแต่อย่างใด กล่าวคือฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจในการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง แต่หากเป็นการตีกฎหมายให้อำนาจบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ โดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เจาะจงหรือถ้อยคำที่มีความหมายทางเทคนิคแล้ว การตีให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงในกรณี ก่อให้เกิดปัญหาว่าฝ่ายปกครองจะมีดุลพินิจหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ยังไม่มีแนวความคิดที่เป็นข้อยุติการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หรือเจ้าพนักงานตำรวจมีความจำเป็นต่อการกระทบกระทั่งถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างมาก เพราะการใช้ดุลพินิจที่มีการยึดหยุ่นด้วยความชอบธรรมตามสภาพข้อเท็จจริง ยิ่งกว่าการบังคับใช้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดนั้นอาจทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนได้ ทั้งนี้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจนั้นเป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกับสิทธิอันที่จะเลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาการกระทำหลายๆ อย่างที่กฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้ และเป็นการกระทำที่พึงปรารถนา ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย เกิดขึ้นแก่ประชาชนอย่างยิ่งการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจ เป็นอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจโดยบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครอง หรือเจ้าพนักงานตำรวจได้ตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้วสมควรจะใช้อำนาจการกระทำหรือไม่ หรือสมควรจะ

³⁵ สมยศ เทื้อไทย "การกระทำทางปกครอง วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 17, กันยายน 2530, หน้า 57.

กระทำการโดยมีเนื้อความอย่างไร เช่น เมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการคนใดคนหนึ่ง ค่าเงินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถ ตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และในกรณีที่ตกลงใจว่าสมควรออกคำสั่งแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจ มีอำนาจใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้ก็เนื่องจากความคิดในเรื่องวัตถุประสงค์ หรือความมุ่งหมายโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราว หรือเป็นกรณีไปและที่สำคัญที่จำเป็นคือการใช้ดุลพินิจก็คือ การกระทำให้กฎหมายไม่แข็งกระด้างหรือจริงจังมากเกินไปแต่การใช้ดุลพินิจทำให้เกิดความยืดหยุ่นสามารถปรับกฎหมายให้สอดคล้อง และเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ด้วยคามยุติธรรมเฉพาะคดีไป

3.4.3 ที่มาแห่งอำนาจในการใช้ดุลพินิจ

การที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจจะใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจต่อเรื่องใดหรือคดีใดได้นั้น จำเป็นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจซึ่งมาจากการให้ของฝ่ายนิติบัญญัติ³⁶ โดยสังเกตได้จากถ้อยคำที่บัญญัติในกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครอง เนื่องจากการให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองนั้นบางครั้งก็เกิดขึ้นโดยเทคนิคกฎหมาย บางครั้งก็บอกให้หรืออย่างชัดเจน แต่ส่วนใหญ่มักจะปรากฏออกมาในถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมาย และในการตรวจกฎหมายนั้นย่อมเป็นไปไม่ได้ที่นักกฎหมายจะกำหนดรายละเอียดแน่นอนได้ทุกเรื่องจึงเป็นโอกาสให้เจ้าพนักงานตำรวจในฐานะผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นผู้ตัดสินใจและการตัดสินใจนี้เรียกว่า "อำนาจดุลพินิจ" ในการที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใดในทางปกครองสามารถแยกได้ดังนี้

³⁶ ทัศนะ วิทิตวิริยกุล "การควบคุมการใช้ดุลพินิจการปกครองในประเทศไทย" วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1, ปีที่ 20 มีนาคม 2533, หน้า 128

3.4.3.1 การใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับข้อเท็จจริง

เป็นการที่ตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงที่ประกอบขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่อง เป็นขั้นตอนก่อนที่เจ้าพนักงานตำรวจจะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง จะต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้แน่ชัดทำการรวบรวมจากพยานหลักฐานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ โดยรวบรวมทั้งพยานหลักฐานทั้งหลายที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าข้อเท็จจริงตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้มีอยู่จริง จากนั้นก็ตรวจสอบว่าพยานหลักฐานใดรับฟังได้หรือไม่ แล้วจึงนำพยานหลักฐานเหล่านั้นมาพิจารณาว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่มีเพียงพอทำให้เชื่อหรือไม่ว่าข้อเท็จจริงที่จะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งนั้นหรือไม่

3.4.3.2 การใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับข้อกฎหมาย

เป็นการวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หรือมีอยู่จะเป็นข้อเท็จจริงประเภทเดียวกับข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งเป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเฉพาะเรื่อง และตัดสินใจใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจสรุปผลทางกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ เมื่อวินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้วว่าข้อเท็จจริงที่ประกอบขึ้นเฉพาะเรื่องเป็นข้อเท็จจริงเดียวกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าพนักงานตำรวจจะพิจารณาว่าตามกฎหมายนั้นตนมีอำนาจหรือไม่ มีหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจหรือไม่ และถ้ามีอำนาจใช้ดุลพินิจแล้วกฎหมายได้กำหนดที่จะให้ใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้นอย่างไร ทั้งนี้เราอาจกล่าวได้ว่าดุลพินิจเป็นอำนาจอย่างหนึ่งที่กฎหมาย ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานตำรวจเลือกพิจารณาปฏิบัติการ และตัดสินใจด้วยตนเองในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ ภายในขอบเขตของกฎหมายอาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจหลายอย่าง แต่ละอย่างชกด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน³⁷ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจใช้ดุลพินิจนี้ก็เนื่องมาจากวัตถุประสงค์ สภาพแวดล้อมข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ

³⁷ ฅมลชัย รัตนสาววงศ์ อ่างแล้ว เียงอรารถที่ 53 หน้า 51

หรือเป็นการมีไปทำให้กฎหมายสามารถปรับเข้ากับข้อเท็จจริงในสภาพสังคมนั้นๆ ได้เป็นอย่างดีซึ่งเป็นการที่คำนึงถึง ความยุติธรรมเฉพาะคดี³⁸ โดยเฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่มีผู้ร้องขอซึ่งผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะพระราชบัญญัติที่เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตในบทต่อไป

3.4.4 การควบคุมดุลพินิจ

จากการศึกษาความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการใช้อำนาจออกคำสั่งอนุญาต ไม่อนุญาตหรือเพิกถอนการอนุญาตแล้ว เราอาจแยกได้เป็น 2 ประการคือ อำนาจผูกพัน (COMPÉTENCE LIÉE) และอำนาจดุลพินิจ (POUVOIR DISCRETIONNAIRE)³⁹

ก. อำนาจผูกพัน (COMPÉTENCE LIÉE)

เป็นการที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจ ทัศนคติทางปกครอง โดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่ามีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องใช้อำนาจกระทำการ และการกระทำการโดยมีเนื้อหาตามที่กฎหมายกำหนดที่กระทำการ หรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว กรณีนี้เจ้าพนักงานตำรวจย่อมไม่อาจจะเลือกกำหนดเนื้อหาของนิติกรรมได้ จะต้องทำนิติกรรมทางปกครองที่มีเนื้อหาคตามกฎหมายกำหนด

³⁸ สมยศ เชื้อไทย "การทำทางปกครอง" วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 47 กันยายน 2530 หน้า 57

³⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ" ในรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, กรุงเทพมหานคร, พิ.เค.พรินติ้งเฮ้าส์, 2531 หน้า 199

ไว้เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจที่กฎหมายให้แก่เจ้าพนักงานตำรวจ ในอันที่จะทำนิติกรรม ทางปกครองในการมีอำนาจผูกพัน (COMPÉTENCE LIEE) หรืออีกนัยหนึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจ⁴⁰ เช่น เมื่อคนต่างด้าวซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนได้ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อสารวัตรท้องที่ขอมีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวโดยได้ทำเป็นคำร้องพร้อมด้วยรูปถ่ายและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้วทางสารวัตรท้องที่จะต้องออกใบอนุญาตให้เสมอ⁴¹ โดยนัยนี้อำนาจผูกพันคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครององค์หนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองนั้นจะต้องทำคำสั่ง และจะต้องทำคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้⁴² ซึ่งตามที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเป็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นที่แท้จริงแล้วคือ การกระทำที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ (DUTY) นั้นเอง⁴³ แต่เหตุที่ยังคงเรียกว่าอำนาจก็เนื่องจากการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นี้กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้

⁴⁰ กลมชัย รัตนสกววงศ์ อ่างแล้ว, เชียงธรรมที่ 53 หน้า 34

⁴¹ พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 มาตรา 9

⁴² วรพจน์ วิศรุพิชญ์ "การควบคุมการใช้ดุลพินิจโดยองค์กรตุลาการ" ในรวบรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ กรุงเทพมหานคร, พิ.เค.พรินติ้งเฮ้าส์, 2531, หน้า 199.

⁴³ S.A.D.E SMITH CONSTITUTION AND ADMINISTRATIVE LAW ZED PENGUIN EDUCATION, 1975 p. 530 , ZAIM M. NEDJATIGIL "JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE DISCRETION A COMPARATIVE STUDY" 14 THE ANGLO-AMERICAN LAW REVIEW NO 297, 97 (APRIL-MAY 1985) วรพจน์ วิศรุพิชญ์ "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ" ในรวบรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, กรุงเทพมหานคร, พิ.เค.พรินติ้งเฮ้าส์, 2531 หน้า 195

บังคับได้⁴⁴ ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันก็เนื่องจากความคิดเห็นเรื่องความยุติธรรมทั่วไป คือความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ต่อข้อเท็จจริงเฉพาะราย⁴⁵ และช่วยย้ฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจ ซึ่งอาจมีอยู่หลายองค์กร เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการหรือผู้กำกับ การตำรวจ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น สามารถใช้อำนาจดุลพินิจให้เป็นไปในแนวเดียวกันอัน จะเป็นผลให้เอกชนในท้องที่ต่างๆ ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน การบังคับให้ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจเป็นกรณีไป โดยปราศจากแนวปฏิบัติใดๆ ย่อมจะทำให้เอกชนเกิดความ รู้สึกว่าตนได้รับความไม่เป็นธรรมขึ้นได้⁴⁶

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจ เป็นนายทะเบียนหรือ เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการใช้ดุลพินิจที่จะออกคำสั่งในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตหรือ เพิกถอนใบอนุญาตด้วยการใช้วิจารณญาณตัดสินใจว่ากรณีเฉพาะ เรื่องในกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรจะออก คำสั่งอย่างไรโดยอย่างไรจึงจะเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะ เรื่องกรณีนั้น คำสั่งทางปกครองที่เหมาะสม เฉพาะ เรื่องได้แก่คำสั่งที่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องความต้องการของประโยชน์มหาชนได้อย่างมี ประสิทธิภาพที่สุด และในขณะที่เดียวกันคำสั่งนั้นต้องมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด ดังนั้นการที่เจ้าพนักงานตำรวจจะออกคำสั่งใดจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วน เหตุซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดเงื่อนไขข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ และผล ทางกฎหมายซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ อันอันที่จะทำนิติกรรมทาง ปกครอง⁴⁷ โดยบัญญัติข้อบังคับไว้ล่วงหน้า ว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิด

44 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42 หน้า 199

45 สมยศ เชื้อไทย "การกระทำทางปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3, ปีที่ 17 กันยายน 2530, หน้า 57

46 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42, หน้า 204

47 กมลชัย รตนสกาววงศ์ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ 34, หน้า 47

ขึ้น เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ จะต้องทำคำสั่งและจะต้องทำคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้⁴⁸ ดังนั้นกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจในการทำนิติกรรมทางปกครองในการออกคำสั่ง อนุญาตหรือไม่อนุญาตแก่เอกชน เป็นอำนาจผูกพัน เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เปรียบเสมือนเครื่องที่ทำงานโดยอัตโนมัติให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น และศาลก็สามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจได้อย่างสมบูรณ์⁴⁹

ข. อำนาจดุลพินิจ (POUVOIR DISCRETIONNAIRE)

กรณีที่ยกกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจ ทำนิติกรรมโดยสามารถเลือกกำหนดให้เอกชนผู้ยื่นคำขออำนาจทำนิติกรรมที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาหลายๆ อย่าง โดยตามแต่จะเห็นสมควรแต่ละอย่างขอด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน⁵⁰ กรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจสามารถเลือกกำหนดเนื้อหาของนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาเนื้อความหลายๆ อย่าง ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ออกคำสั่งได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจที่กฎหมายได้ให้เป็นอำนาจดุลพินิจ (POUVOIR DISCRETIONNAIRE) หรืออีกนัยหนึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ทำโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ⁵¹ เช่นเมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการคนใดคนหนึ่งดำเนินการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะทำการคำสั่งหรือไม่ และกรณีที่ตกลงใจว่าสมควรทำการคำสั่งเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ยังสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรทำการคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิก

48 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42, หน้า 199

49 กมลชัย รัตนสกาววงศ์ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ 34, หน้า 51

50 กมลชัย รัตนสกาววงศ์ เพิ่งอ้างหน้า 57

51 กมลชัย รัตนสกาววงศ์, เพิ่งอ้างหน้า 51

ถอนใบอนุญาต⁵² ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายปกครอง มีอำนาจดุลพินิจนี้ เนื่องจากแนวความคิดในเรื่อง วัตถุประสงค์ หรือความมุ่งหมาย โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไปทำให้การ ใช้กฎหมายไม่แข็งกระด้าง แต่สามารถยืดหยุ่น ปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะ รายได้ เป็นกรณีที่คำนึงถึงความยุติธรรมเฉพาะคดี⁵³

อำนาจในการอนุญาตต่างๆ รวมถึงอำนาจในการเพิกถอนการอนุญาต ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ ของฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ในการอนุญาตนั่นเอง ศาลไทยมักจะไม่ก้าวท้าวล่วงล้ำเข้าไปวินิจฉัยในการ ออกใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต เว้นแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ หรือปราศ จากพยานหลักฐาน หรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ⁵⁴ เช่นเดียวกับศาลของประเทศอังกฤษในคดี R.V. LONDON COUNTY COUNCIL, EX PARTE CORRIS 1981 วินิจฉัยว่าศาลจะเข้าไปเกี่ยวข้องในการออก ใบอนุญาต ประกอบการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ต่อเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามิชอบผิดพลาดทางกฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ให้ความเป็นธรรม

หากกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการทำนิติกรรมทางปกครอง ในลักษณะอำนาจดุลพินิจ เจ้าพนักงานตำรวจก็สามารถกำหนดเนื้อความของนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดานิติกรรมหลายๆ อย่างๆ ที่กฎหมาย เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติตัดสินใจในการรับผิดชอบหลายๆ อย่าง แต่ละอย่าง ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจในอัน ที่จะทำนิติกรรมทางปกครอง เป็นอำนาจดุลพินิจ ดังนั้นอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานตำรวจในการ

⁵² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ถ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42, หน้า 200

⁵³ สมยศ เชื้อไทย "การกระทำทางปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 7, 17 กันยายน 2530, หน้า 57

⁵⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 646-647/2510 ระหว่างนายจิว แซ่มื้ม ที่ 1 นางเจือ แซ่มื้ม ที่ 2 โจทก์ เทศบาลกรุงเทพมหานคร นายชานาญ ยูวบูรณ์นายกเทศมนตรี จำเลย

นิติกรรมทางปกครองจะเกิดขึ้น เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจอยู่ในวิสัยที่จะเลือกวินิจฉัยและกระทำการได้หลายอย่าง⁵⁵ แต่จะชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมิใช่เป็นเครื่องมือทำงานอัตโนมัติให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ และศาลไม่อาจเข้าไปก้าวท้าวแก้ไขเปลี่ยนแปลง การวินิจฉัยหรือตัดสินใจของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายได้⁵⁶

55 กมลชัย รัตนสกาววงศ์ อ่างแล้ว, เิงอรารถที่ 34 หน้า 53

56 กมลชัย รัตนสกาววงศ์, เิงอ่าง หน้า 52

การใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุมการใช้อำนาจในการทางปกครองของเจ้าพนักงานตำรวจ

4.1 การใช้อำนาจทางกฎหมายในการทำนิติกรรมทางปกครองของเจ้าพนักงานตำรวจ

ตามพระราชบัญญัติต่างๆ¹ ที่ให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานตำรวจเป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานหน้าที่มีอำนาจไปการนิติกรรมทางปกครองแก่เอกชนเฉพาะผู้มีเป็นคำขอหรือ

¹ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีดังนี้

- พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร้ พ.ศ. 2478
- พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493
- พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธ พ.ศ. 2490
- พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478
- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และคำของเก่า พ.ศ. 2474
- พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473
- พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505

คำร้องขอทำนิติกรรมทางปกครองถึงเจ้าพนักงานตำรวจหรือถูกเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจทำนิติกรรมในการทางปกครองฝ่ายเดียวแก่เอกชน แม้ว่าเอกชนผู้ซึ่งจะไม่ได้ยื่นคำร้อง แสดงเจตนาของทำนิติกรรมในทางปกครอง ถึงเจ้าพนักงานตำรวจก็ตาม² ซึ่งผู้เขียนทำการศึกษาวิเคราะห์ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติต่างๆ ดังนี้

- 4.1.1 การออกคำสั่งอนุญาตตามคำขอ
- 4.1.2 การออกคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอ
- 4.1.3 การออกคำสั่งพักใช้เพิกถอนการอนุญาต
- 4.1.4 การออกคำสั่งตัดเงินเดือน

4.1.1 การออกคำสั่งอนุญาตตามคำขอ

การออกคำสั่งอนุญาตตามคำขอเป็นนิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายระหว่างเจ้าพนักงานตำรวจกับเอกชนผู้ยื่นคำขอซึ่งที่พระราชบัญญัติต่างๆ ได้กำหนดให้อำนาจไว้³

ตามพระราชบัญญัติต่างๆ ได้กำหนดให้เอกชนที่ประสงค์จะประกอบกิจการหรือดำเนินการบางอย่างจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่⁴ ก่อนมิฉะนั้นจะมีความผิดและรับโทษทางอาญา ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เอกชนผู้ที่ยื่นคำขอกะทำการข้างต้นนั้นกับเจ้าพนักงานตำรวจ ดังกล่าว ซึ่งเป็นการทำนิติกรรมทาง

² โปรดดูตารางเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติต่างๆ หน้า 103

³ พระราชบัญญัติต่างๆ ตามเชิงอรรถที่ 1

⁴ อาทิเช่น

- การเปิดดำเนินการกิจการโรงแรม การเปลี่ยนชื่อหรือเพิ่ม หรือลดจำนวนห้องตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 4 และ 8

ปกครองสองฝ่าย สำหรับการยื่นคำขอขึ้นกฎหมาย จะกำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามแบบฟอร์มที่ทางราชการกำหนดไว้⁵ สำหรับปัญหาเกี่ยวกับแบบฟอร์ม หรือคำขอต่างๆ นั้นในกรุงเทพมหานครไม่ค่อยจะมีปัญหา แต่สำหรับในต่างจังหวัดมักมีปัญหา เพราะเอกราชไปยื่นขออนุญาต เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะบอกว่าแบบฟอร์มหมด หากมีความจำเป็นและเร่งด่วนจะรีบไปเอาจากส่วนกลางมาให้หากไม่จำเป็นเร่งด่วน

(เชิงอรรถที่ 4 ต่อ)

- การขอประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือ คำขอเช่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและคำขอเช่า พ.ศ. 2474 มาตรา 5
 - การขอลงเส้นทางเข้า หรือออก นครราชสีมาจักรของบุคคลตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 18
 - การขอมลลาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธ ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน พ.ศ. 2490 มาตรา 9, 14, 19, 24, 38
 - การขอเปิดดำเนินกิจการสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 4
 - การขอเป็นผู้พิมพ์, ผู้โฆษณา, บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 25
 - การขออนุญาตทำหรือนำเข้าหรือฉายหรือแสดงภาพยนตร์ ณ สถานมหรสพตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 5
 - การขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 4
 - การขออนุญาตจัดให้มีการเรียไรหรือทำการเรียไรตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2478 มาตรา 6
 - การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 8
- ⁵ ไปรคดูตัวอย่างตามคำขออนุญาตตามภาคผนวก ก.

ที่รอให้แบบฟอร์มมาก่อนคงอีกหลายวัน⁶ ซึ่งโดยปกติแล้วปัญหาจะไม่เกิดขึ้นถ้าหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ตรวจสอบทำเบิกก่อนล่วงหน้า หรืออาจจะถ่ายเอกสารเตรียมไว้

เหตุผลที่กฎหมายจะบังคับให้เอกชนต้องใช้แบบฟอร์มของทางราชการก็เพื่อให้ครบถ้วนตามเนื้อหารายละเอียดต่างๆ ที่ทางราชการกำหนด หากทางราชการไม่กำหนดทำตามแบบฟอร์มโดยให้ต่างคนต่างเขียนขึ้นมา เนื้อหาค่าขอก็จะไม่ตรงกัน หรือรายละเอียดไม่ครบถ้วน ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานตำรวจปฏิเสธการขออนุญาต และหากให้เจ้าพนักงานตำรวจมาอธิบายกรอกคำขอมุขคนก็จะทำให้เสียกำลัง เจ้าหน้าที่โดยใช้เหตุ ซึ่งหากมาเทียบกับการดำเนินคดีทางศาลแล้วประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 67 บังคับให้ต้องใช้แบบฟอร์มของศาล หากไม่ใช้แบบฟอร์มของศาลแล้วศาลจะไม่รับไว้พิจารณา

เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจได้รับคำขอและเอกสารต่างๆ จากเอกชนผู้ยื่นคำร้องขอแล้วจะพิจารณาการอนุญาต ซึ่งในการที่จะอนุญาต หรือไม่เจ้าพนักงานตำรวจ จะต้องใช้ดุลพินิจก่อนที่จะออกคำสั่ง และดุลพินิจนั้นจะมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

ก. ดุลพินิจผูกพัน

ข. ดุลพินิจอิสระ

ก. **ดุลพินิจผูกพัน** หมายถึงการที่เจ้าพนักงานตำรวจ จะใช้ดุลพินิจไปในทางอื่นไม่ได้ หากปรากฏว่าข้อเท็จจริงครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าพนักงานตำรวจจะต้องอนุญาตให้ อำนวยหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ ใช้ดุลพินิจผูกพันนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนคนต่างด้าว ต้องออกใบสำคัญประจำตัวให้แก่คนต่างด้าวที่มีอายุครบ 12 ปี บริบูรณ์ หรือออกใบสำคัญประจำตัวให้แก่คนสัญชาติไทยในกรณีที่บุคคลนั้นเสียสัญชาติไทย⁷

⁶ จากการสัมภาษณ์ บุคคลที่ไม้มอกมออกนาม เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2537

⁷ พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 มาตรา 7, 8

ซึ่งคุณวินิจฉัยผู้พันนี้ในทางปฏิบัติแล้วไม่ค่อยจะมีปัญหา เพราะนายทะเบียนจะอาศัยหลักเกณฑ์ ประกอบดังนี้

(1) ตรวจสอบข้อเท็จจริง คือ ต้องตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องเป็นอย่างไรมีจริงตามที่ร้องขอหรือไม่

(2) ตรวจสอบกฎหมายที่ให้อำนาจ หรือมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ

(3) ปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับกฎหมายโดยพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่ยุติตามข้อ (1)

สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุตามข้อ (2) หรือไม่อย่างไร

(4) พิจารณาในส่วนของกฎหมายว่ากฎหมายที่ให้อำนาจทำนิติกรรมโดยมีเนื้อหาอย่างไร

ซึ่งพอสรุปได้ว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดเอาไว้หรือไม่ หากครบถ้วนก็จะอนุญาตให้ตามคำ ขอรหากมีข้อเท็จจริงไม่ครบองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ นายทะเบียนก็จะปฏิเสธคำขอ

ข. **คุณวินิจฉัยสาระ** หมายถึง เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจใช้ไปในทางอื่นได้แม้ข้อเท็จจริงของผู้ขอจะครบถ้วน ตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม การที่พระราชบัญญัติต่างๆ⁸ ที่ได้กำหนด

8 - พระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งได้แก่

- พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่า พ.ศ. 2474

- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

- พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505

- พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478

- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

- พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม

อาวุธ พ.ศ. 2490

ให้เจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจดุลพินิจอย่างอิสระในการอนุญาตตามคำขอของเอกชนผู้ยื่นคำร้อง ทั้งนี้ แม้จะเป็นดุลพินิจอิสระ ก็ตามจะต้องอยู่ภายในขอบเขตหาใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจไม่ได้ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

หลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุลพินิจแบบอิสระมีดังนี้

(1) ตรวจสอบข้อเท็จจริง คือต้องตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องเป็นอย่างไรมีจริงตามที่ร้องขอหรือไม่

(2) ตรวจสอบกฎหมายที่ให้อำนาจ หรือมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ

(3) ปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับกฎหมายโดยพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่ยุติตามข้อ (1) สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุตามข้อ (2) หรือไม่อย่างไร

(4) พิจารณาในส่วนของกฎหมายว่ากฎหมายที่ให้อำนาจทำนิติกรรมโดยมีเนื้อหามีอย่างไร

(5) มีเหตุอันสมควร

สำหรับหลักการตามข้อ (1) ถึง (4) ในการปฏิบัติไม่ค่อยจะมีปัญหาสำหรับในข้อ (5) นั้น หลักเกณฑ์มีเหตุอันสมควร กฎหมายไม่ได้บัญญัติคานยามไว้ว่าข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์อย่างไรเป็นการสมควร อาทิเช่นพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง "การเข้ามาของคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ เข้าในราชอาณาจักร มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อการค้า

(เชิงอรรถที่ 8 ต่อ)

- พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร้ พ.ศ. 2478
- พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478
- พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473

ประเวณี การค้าหญิง หรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อ ประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน"⁹ หรือตามพระราชบัญญัติควบคุมเรียไร "ซึ่งห้ามมิให้มีการเรียไรอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมทรามแก่ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการเรียไรอันอาจเป็นเหตุกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง ถึงทางสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ"¹⁰

แต่พระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวไม่ได้ระบุหรือให้นิยามคำว่า พฤติการณ์อย่างใดจึงจะเป็นภัยต่อสังคมหรือก่อเหตุร้าย หรือการเรียไรอย่างใดเป็นการทำให้ เสื่อมทรามแก่ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ฯลฯ ซึ่งจากการที่กฎหมายไม่ได้ให้นิยามเอาไว้ก็เพราะกฎหมายต้องการให้เจ้าพนักงานตำรวจใช้ดุลพินิจอย่างอิสระดูพฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป ดังนั้นการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจึงอยู่บนพื้นฐานของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นสำคัญ ซึ่งข้อเท็จจริงอันเดียวกัน เวลาไปยื่นคำร้องขออนุญาตต่างกันเจ้าพนักงานตำรวจคนหนึ่งอาจอนุญาต หากไปยื่นอีกคนหนึ่งอาจจะไม่อนุญาต หรือขออนุญาตจังหวัด ก. อาจอนุญาตแต่จังหวัด ข. อาจไม่อนุญาต ทั้งที่เอกชนผู้ขออนุญาตมีข้อเท็จจริง และพฤติการณ์เหมือนกัน¹¹

หากเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่อยู่บนพื้นฐานความสุจริตใจเป็นสำคัญ เอกชนผู้มาติดต่อก็จะไม่ได้รับความเดือดร้อน แต่ถ้าเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องซึ่งเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความไม่สุจริตหรือการทุจริตของเจ้าพนักงาน เอกชนผู้มายื่นคำร้องขออนุญาตก็ได้รับความเดือดร้อนถ้าหากไม่ทำตามที่เจ้าพนักงานต้องการก็จะไม่ได้รับอนุญาต

ปัญหาดังกล่าว กรมตำรวจจึงได้วางระเบียบไว้ในประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 42 การเรียไรไว้ดังนี้

⁹ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12 (7), (8)

¹⁰ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 5 (3), (4)

¹¹ สัมภาษณ์ ผู้ไม่ประสงค์จะออกนามได้เคยยื่นเรื่องราวคำร้องขออนุญาต

ข้อ 1.....

ข้อ 2.....

ข้อ 3 ระเบียบการควบคุมเรียไร ำให้ถือปฏิบัติดังนี้

1. เมื่อมีผู้ขออนุญาตจัดำให้มีการเรียไรหรือทำกำการเรียไร และได้ยื่นคำขอโดยถูกต้องแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและวัตถุประสงค์แก่กำการเรียไรตลอดจนพิจารณาถึงฐานะ ความประพฤติ หลำฐาน ของผู้ขออนุญาตและกำรกรรมกำรร่วมไม่ใ้ยกว่า 3 คน โดยรอบคอบว่ำ จะเป็นการสมควรมแก่วัตถุประสงค์เพียงใด และต้องห้ามตามพระราชบัญญัติควบคุมกำการเรียไรหรือไม่ ำให้ไปตรวจสอบสถำนที่ที่จะเรียไรเงินมำเพื่อก่อสร้างนั้นว่ำ มีความจำเป็นอย่ำงไร และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบบริบรลงแล้วพิจารณาเสนอ

2. ถ้าเป็นกรณีผู้ขออนุญาตจัดำให้มีการเรียไรซึ่งอ่ำงว่ำ เพื่อประโยชน์แก่รำชกำรเทศบาลหรือสำชำนประโยชน์ ำให้พนักงานเจ้าหน้าที่รำยงำนผลการสืบสวนสอบสวน พร้อมด้วความเห็นเสนอไปยังคณะกำรกรรมกำรควบคุมกำการเรียไรพิจารณำดำเนินกำรต่อไป

ข้อ 4 กำรเสนอเรื่องรำวขออนุญาตไปยังคณะกำรกรรมกำรควบคุมกำการเรียไร เพื่อพิจารณา นั้น ำให้มีความเห็นพร้อมด้วเหตุผลโดยชัดเจนว่ำ จะควรมขออนุญาตหรือไม่เพียงใด และผู้ขออนุญาตมีความสมำมรถเรียไร เงินมำได้ครบตามจำนวนที่ขอลหรือไม่ ทั้งนี้ ำให้คำนึงถึงกำหนดระยะเวลำที่ขออนุญาตในเขตท้องที่ที่จะขล เรียไรว่ำมีความเหมำะสมสัมพันธ์กันเพียงใดหรือไม่ด้ว

ข้อ 5.....

ข้อ 6.....

ข้อ 7 หากกรณีเป็นที่สงสัยว่ำ ผู้ขออนุญาตเรียไรหรือทำกำการเรียไร เป็นบุคคลเคยต้องโทษตามทีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมกำการเรียไร มำตรำ 11 (4) ำให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิมพ์ลายนิ้วมือของผู้ขออนุญาตนั้นจัดกำรตรวจพิสูจน์ตามท่ำงกำรเพื่อเป็นหลำกฐำน

ซึ่งระเบียบดังกล่าวเป็นการควบคุม กำรใช้ดุลพินิจของอำพนักงานตำรวังที่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในกำรใช้ดุลพินิจให้ถูกต้อง เกิดกำรเป็นกำรรวมแก่เอกภณผู้ขออนุญาตแต่ยังปรำกฏว่ำ ได้มีปัญหำ

เกิดขึ้นเสมอเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจที่ไม่ค่อยจะถูกต้อง¹²

4.1.2 การออกคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอ

การออกคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอ เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจทำนิติกรรมทางปกครองระหว่างเจ้าพนักงานกับเอกชนผู้ยื่นคำขอตามที่พระราชบัญญัติต่างๆ ได้ให้อำนาจไว้¹³ เมื่อเอกชนผู้ประสงค์จะประกอบกิจการหรือดำเนินการจะต้องได้รับอนุญาตต่อเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน จึงจะประกอบกิจการหรือดำเนินการได้และเมื่อเอกชนผู้นั้นได้ยื่นคำร้อง และเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวได้รับคำร้อง และเอกสารหลักฐานต่างๆ จากผู้ขออนุญาตไว้แล้ว ก่อนที่เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าว จะออกคำสั่ง จะต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังนี้

- (1) ตรวจสอบข้อเท็จจริง คือ ต้องตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องเป็นอย่างไรมีจริงตามที่ร้องขอหรือไม่
 - (2) ตรวจสอบกฎหมายที่ให้อำนาจ หรือมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ
 - (3) ปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับกฎหมายโดยพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่ยุติธรรมตามข้อ
- (1) สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุตามข้อ (2) หรือไม่อย่างไร
- (4) พิจารณาในส่วนของกฎหมายว่ากฎหมายที่ให้อำนาจนิติกรรม โดยมีเนื้อหา
- อย่างไร

เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวได้พิจารณาข้อเท็จจริง และหลักฐานต่างๆ พร้อมด้วยคุณสมบัติ ว่าครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งในการไม่อนุญาตซึ่งจะแบ่งออกได้ 2 กรณี คือ

¹² สัมภาษณ์ ผู้ที่ไม่ประสงค์จะออกนาม ซึ่งเคยขออนุญาตจึงตีให้มีการเรียวยาว

¹³ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ 1

ก. การใช้ดุลพินิจผูกพัน

ข. การใช้ดุลพินิจอิสระ

ก. การใช้ดุลพินิจผูกพัน การใช้ดุลพินิจผูกพันซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาไว้แล้วตามข้อ 4.1.1 ก.

กล่าวคือ หากปรากฏว่าคำขออนุญาตของเอกชนผู้ยื่นคำร้องนั้น เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวได้ทำการพิจารณาข้อเท็จจริงและหลักฐานแล้ว ปรากฏว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะไม่อนุญาตให้

ตัวอย่างเช่น กฎหมายกำหนดให้คนต่างด้าวยื่นคำร้องขอใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวโดยให้ยื่นต่อนายทะเบียนท้องที่ที่คนต่างด้าวมักมีภูมิลำเนาอยู่¹⁴ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าคนต่างด้าวมักมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดนครพนมแต่ไปยื่นคำร้องขอมีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวต่อนายทะเบียนจังหวัดอุดรธานี จนกรณีเช่นนี้ นายทะเบียนจะปฏิเสธคำขอ แต่ถ้าคนต่างด้าวผู้นี้ได้ไปยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนคนต่างด้าว จังหวัดนครพนม นายทะเบียนคนต่างด้าว จังหวัดนครพนม ก็จะออกใบสำคัญให้

ข. การใช้ดุลพินิจอิสระ การใช้ดุลพินิจอิสระ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาไว้ตามข้อ 4.1.1 ข.

กล่าวคือหากปรากฏว่าคำขออนุญาตของเอกชนผู้ยื่นคำร้องนั้น เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวได้พิจารณาข้อเท็จจริงและหลักฐานแล้ว แม้จะถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวยังมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่เห็นสมควรจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้

ตัวอย่าง เช่นกฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนโรงแรมจะอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการโรงแรมได้ต่อเมื่อ เป็นที่พอใจตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขว่ามีความมั่นคงและความสะอาด ของ

¹⁴ พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 มาตรา 6

อากาศและสถานที่ไม่ขัดกับอนามัย¹⁵ หากนายทะเบียนยังไม่พอใจในคำแนะนำของเจ้าหน้าที่
สาธารณสุข นายทะเบียนจะปฏิเสธคำขอ

4.1.3 การออกคำสั่งพักใช้เพิกถอนการอนุญาต

การออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนการอนุญาต เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็น
นายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้ออกคำสั่งอนุญาตแก่เอกชนผู้ขออนุญาตประกอบ
กิจการหรือดำเนินการแล้ว กฎหมายยังได้ให้อำนาจในการออกคำสั่งพักใช้ หรือเพิกถอนการอนุญาต
ได้หากเอกชนผู้ได้รับอนุญาตได้ขาดคุณสมบัติหรือดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมาย

ตัวอย่างเช่น เอกชนผู้ได้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติหรือดำเนินการ
สถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี หรือถ้าเป็นกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติ
ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต
ได้¹⁶ หรือกรณีผู้ได้รับอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน มีเหตุอันเชื่อว่าการละเมิดพระราชบัญญัติ
การพนันหรือกฎกระทรวง หรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการพนัน แล้วเจ้าพนักงานผู้ออกใบ
อนุญาตมีสิทธิเรียกใบอนุญาตคืนได้¹⁷ หรือผู้รับอนุญาตประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าขาด
คุณสมบัติตามที่ระบุไว้ตามมาตรา 6(1), (2) หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามความผิดซึ่งระบุ
ไว้ ตามมาตรา 6(3) หรือต้องคำพิพากษาในฐานทำผิดพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และ
ค้าของเก่าเจ้าพนักงานมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้¹⁸ ผู้ที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมหาก
เจ้าพนักงานละเลยไม่รักษาความสะอาดหรือช่องอากาศให้เรียบร้อยแม้ได้รับคำสั่งเตือนเป็นหนังสือจาก

¹⁵ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 6

¹⁶ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 21

¹⁷ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 11

¹⁸ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 9

นายทะเบียน โดยมีความเห็นพ้องต้องกันกับเจ้าพนักงานสาธารณสุขแล้ว หรือเจ้าสำนักงูแล้วยินยอมให้บุคคลใด ๆ หลบซ่อน หรือมีวัสดุในเขตโรงแรมกับบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนในลักษณะอันควรเชื่อได้ว่าจะก่อความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง ในต่างจังหวัดเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย สำหรับในกรุงเทพมหานคร เมื่ออธิบดีกรมตำรวจเห็นชอบด้วย นายทะเบียนมีอำนาจยึดใบอนุญาตได้ ไม่เกินสิบห้าวัน¹⁹

4.1.4 การออกคำสั่งตัดเตือน

นอกจากที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการออกคำสั่งในการอนุญาต หรือไม่อนุญาต หรือเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการได้แล้ว กฎหมายยังกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าว มีอำนาจในการออกคำสั่งตัดเตือนได้อีกด้วย เช่น ผู้ได้รับอนุญาตให้มีการโฆษณาได้มีการโฆษณาในหนังสือพิมพ์อันเห็นว่า อาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือฝ่าฝืนคำสั่งห้ามตามความในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจให้คำสั่งตัดเตือนแก่ผู้โฆษณาบรรณาธิการ และหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ และในการให้คำสั่งตัดเตือนนั้น เจ้าพนักงานการพิมพ์จะเรียกบุคคลดังกล่าวไปรับคำอธิบาย และให้ลงลายมือชื่อรับทราบก็ได้²⁰

¹⁹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 22

²⁰ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 36(1)

4.2 การควบคุมภายในจากการใช้อำนาจในการทำนิติกรรมทางปกครองของเจ้าพนักงานตำรวจ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติต่างๆ²¹ ดังกล่าว ผู้เขียนพบว่าการควบคุมภายในจากการใช้อำนาจในการทำนิติกรรมในทางปกครอง ในที่นี้หมายถึง การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจก่อนและหลังการทำนิติกรรมในทางปกครอง ดังนี้

- 4.2.1 การควบคุมก่อนทำนิติกรรมในทางปกครอง
- 4.2.2 การควบคุมภายหลังจากการทำนิติกรรมในทางปกครอง

4.2.1 การควบคุมก่อนทำนิติกรรมในทางปกครอง

- 4.2.1.1 การปรึกษาหารือ
- 4.2.1.2 การกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง
- 4.2.1.3 การใช้ดุลพินิจ

การควบคุมก่อนทำนิติกรรม²² ในทางปกครองในที่นี้ หมายถึงกระบวนการหรือขั้นตอนในการที่เจ้าพนักงานตำรวจจะทำนิติกรรม²³ ในทางปกครองกับเอกชน ซึ่งมีกระบวนการ ดังนี้

²¹ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่ระบุไว้ในเชิงอรรถที่ 1

²² ออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรือพักใช้ เพิกถอนการอนุญาต หรือตัดเตือน

²³ ดูพระราชบัญญัติต่างๆ ตามเชิงอรรถที่ 1 จากการศึกษาหลักเกณฑ์ต่างๆ อาจแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มมีหลักเกณฑ์จะแตกต่างกัน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 มีพระราชบัญญัติ ดังนี้

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478, พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

(เชิงอรรถที่ 23 ต่อ)

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พ.ศ. 2474, พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธ พ.ศ. 2490 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบฟอร์มและเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดไว้
- (2) นายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งได้โดยอิสระ
- (3) ไม่มีการกำหนดระยะเวลาให้นายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่ง
- (4) ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อชี้ขาดตามคำขอ
- (5) ไม่มีการกำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคำขอ

กลุ่มที่ 2 มีพระราชบัญญัติ ดังนี้

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509, พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484, พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบฟอร์มและเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดไว้
- (2) นายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกคำสั่งได้โดยอิสระ
- (3) มีกำหนดระยะเวลาให้นายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่ง

(เชิงอรรถที่ 23 ต่อ)

(4) ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดีกรมตำรวจหรือสภามาณฑล เพื่อให้ชี้ขาดตามคำขอ

(5) ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดีกรมตำรวจหรือสภามาณฑล เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคำขอ

กลุ่มที่ 3 มีพระราชบัญญัติ ดังนี้

พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493, พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ยื่นคำร้องขออนุญาตก่อนนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบฟอร์มและเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดไว้

(2) นายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกคำสั่งได้โดยอิสระ

(3) ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้นายทะเบียนหรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกคำสั่ง

(4) ผู้ขออนุญาตไม่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ชี้ขาดคำขอ

กลุ่มที่ 4 มีพระราชบัญญัติ ดังนี้

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ยื่นคำร้องขออนุญาตก่อนนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบฟอร์มและเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดไว้

(2) นายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปรึกษาหารือก่อนออกคำสั่ง

(3) ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้นายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกคำสั่ง

4.2.1.1 การปรึกษาหารือ

การปรึกษาหารือ หมายความว่า เมื่อเอกชนผู้ประสงค์จะประกอบกิจการหรือดำเนินการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตำรวจก่อน จึงจะประกอบกิจการหรือดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้ เอกชนผู้นั้นต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ

(เชิงอรรถที่ 23 ต่อ)

(4) ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ให้ชี้ขาดตามคำขอ

(5) ไม่มีกำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เพื่อชี้ขาดคำขอ

ตารางจัดแบ่งกลุ่มการควบคุมดูแลนิคมตามพระราชบัญญัติต่างๆ

กลุ่มที่	อำนาจในการออกคำสั่ง	ระยะเวลาในการออกคำสั่ง	การอุทธรณ์คำสั่ง
1	อิสระ	ไม่มี	มี
2	อิสระ	มี	มี
3	อิสระ	ไม่มี	ไม่มี
4	หารือ	ไม่มี	มี

ยื่นคำร้องขออนุญาต และเอกสารต่างๆ ให้ครบถ้วนต่อเจ้าพนักงานตำรวจผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง
ในการทำนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ซึ่งกฎหมายได้แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

- (1) ต้องหาหรือต่อคณะกรรมการ
- (2) ไม่ต้องหาหรือต่อคณะกรรมการ

(1) ต้องหาหรือต่อคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ.
2487 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจที่มีอำนาจในการอนุญาตจัดให้มีการเรียไรได้แต่ก่อนที่พนักงาน
เจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตจะต้องปรึกษาหาหรือต่อคณะกรรมการควบคุมเรียไร กล่าวคือ เมื่อพนักงาน
เจ้าหน้าที่ได้รับคำร้องขออนุญาตไว้แล้วจะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการควบคุมการเรียไรเพื่อพิจารณา
ก่อน เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นควรอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะออกคำสั่งอนุญาตให้
แก่ผู้ขอได้²⁴

คณะกรรมการผู้มีอำนาจในการพิจารณานี้ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร
พ.ศ. 2487 กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นประธานโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยกรรม
การอื่น คือ ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวง
สาธารณสุขหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน²⁵ คณะกรรม
การควบคุมโรงรับจำนำ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรม
ตำรวจ อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการ และ
หัวหน้ากองทะเบียนกรมตำรวจเป็นกรรมการและเลขานุการ²⁶

²⁴ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 7, 8 และ 9

²⁵ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2478 มาตรา 7

²⁶ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 5

ผลดีของรูปคณะกรรมการฯ จะเป็นการระดมความคิดและถ่วงถ่วงการองศาต่างๆ ได้ดีที่สุดในไม่เป็นการผูกพันอำนาจไว้บุคคลเดียว เพราะการชี้ขาดจะต้องอาศัยเสียงข้างมากจึงจะเกิดความเป็นธรรม

(2) ไม่ต้องหารือต่อคณะกรรมการ เมื่อได้ศึกษาตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯ, พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดฯ, พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ, พระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ, พระราชบัญญัติสถานบริการฯ, พระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ, พระราชบัญญัติภาพยนตร์ฯ, พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าวฯ, พระราชบัญญัติการโรงแรมฯ และพระราชบัญญัติการพนันฯ ปรากฏว่า เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการออกคำสั่งในการทำนิติกรรมทางปกครองไม่เป็นไปในรูปคณะกรรมการ หากเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งเพียงคนเดียวเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าอำนาจในการออกคำสั่งนั้นไม่ต้องการหรือกับบุคคลใดๆ ซึ่งต่างกับในรูปคณะกรรมการ เพราะในรูปของคณะกรรมการนั้น กรรมการแต่ละคนจะมีความเห็นแนวความคิดแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดความคิดหลากหลาย แต่ท้ายสุดต้องอาศัยมติเสียงข้างมากเป็นเครื่องชี้ขาด ซึ่งเป็นหลักประกันที่ดีกว่าแต่เมื่อไม่เป็นรูปคณะกรรมการแล้ว อาจไม่เป็นหลักประกันที่ดีได้ว่าการออกคำสั่งนั้นจะมีเหตุผลเพียงพอ เกิดความเป็นธรรมแก่เอกชนผู้ขออนุญาตหรือไม่

จากประสบการณ์และข้อมูลที่ได้รับมาจึงจะปรากฏว่าในกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจผู้ออกใบอนุญาตไม่เป็นรูปคณะกรรมการนั้น มักจะมีการร้องเรียนว่าใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้เอกชนผู้ขออนุญาตได้รับความเดือดร้อนโดยใช่เหตุ²⁷

เมื่อมีการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจระดับสูงแล้ว จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนข้อเท็จจริง สรุปออกมาแล้วปรากฏว่า เจ้าพนักงานผู้ถูกร้องเรียนนั้นไม่มีความผิด โดยผู้บังคับบัญชาจะมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ร้องเรียนทราบว่า เป็นการเข้าใจคลาดเคลื่อนบ้าง, ยื่นเอกสารไม่ครบบ้าง, เขียนคำร้องผิดบ้าง ฯลฯ ดังนั้นเจ้าพนักงานตำรวจจึงไม่อาจอนุญาต

²⁷ สมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง ไม่ประสงค์จะออกนาม มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียน

ให้ หรืออนุญาตล่าช้า²⁸

จากการที่มีการร้องเรียนเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวบ่อยครั้ง และบางครั้งก็ปรากฏทางสื่อมวลชนต่างๆ กระทรวงมหาดไทยและกรมตำรวจจึงได้วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวเอาไว้ อาทิเช่น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 438/2528 ลงวันที่ 23 กันยายน 2528, เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ให้เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนโรงแรมซึ่งปฏิบัติก่อนที่จะออกคำสั่ง, คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 483/2521 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2521 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 วางระเบียบให้เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สถานบริการ ถือปฏิบัติก่อนที่จะออกคำสั่ง และกรมตำรวจได้มีประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี วางระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งถือปฏิบัติไว้ แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการที่เจ้าพนักงานตำรวจที่ออกคำสั่งทางปกครองที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายได้

4.2.1.2 การกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง

การกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งนั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาตามพระราชบัญญัติต่างๆ²⁹ ปรากฏว่ากฎหมายได้มีกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งกับไม่มีกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง ซึ่งผู้เขียนจะทำการศึกษา ดังนี้

1. มีกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509, พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติกาพย์ยนต์ พ.ศ. 2473 ได้มีการบัญญัติการหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานตำรวจใช้ดุลพินิจก่อนที่จะทำนิติกรรมการปกครองที่เอกชนยื่นขอ อาทิเช่น

²⁸ สัมภาษณ์ ผู้ไม่ประสงค์จะออกนาม ซึ่งเคยขออนุญาตตั้งสถานบริการ

²⁹ โปรดดูเชิงอรรถที่ 21 และ 22 ตามลำดับ

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 บัญญัติไว้ว่า "เมื่อได้รับคำขออนุญาตตั้งสถานบริการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาสิ่งภายในเก้าสิบวัน"

มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 บัญญัติไว้ว่า "เมื่อเจ้าพนักงานการพิมพ์ ได้มีคำสั่งขออนุญาตอันถูกต้องตามมาตรา 25 แล้วให้ออกใบอนุญาตให้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันส่งคำขอ เว้นแต่เห็นว่าการอนุญาตนั้นอาจจะมีผลขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ถ้าไม่ออกใบอนุญาตแก่ผู้ใด ให้เจ้าพนักงานการพิมพ์แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขออนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันส่งคำขอ"

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ได้บัญญัติไว้ว่า "ให้เจ้าพนักงานผู้พิจารณาภาพยนตร์ และประกาศซึ่งกล่าวในมาตรา 5 และ 7 ตามลำดับที่ขอมมา และต้องให้คำวินิจฉัยภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานตำรวจต้อง ออกคำสั่งในการทำนิติกรรมทางปกครองว่าจะอนุญาต หรือไม่อนุญาต หากไม่ออกคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด อาจถือได้ว่าไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างการขออนุญาตตั้งสถานบริ ดังต่อไปนี้

เมื่อเอกชนผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำขอตังสถานบริการตามแบบ สป.1 พร้อมเอกสารหลักฐานต่างๆ ตามที่ทางราชการกำหนดครบถ้วน³⁰ ต่อสารวัตรตำรวจนครบาลท้องที่ที่ตั้งสถานบริการแล้ว สารวัตรท้องที่จะดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต เพื่อยืนยันคุณสมบัติตามมาตรา 6 แล้ว จะต้องออกไปตรวจสอบที่ประกอบแบบแปลนแผนผังอาคาร สถานที่ตั้งสถานบริการ และแผนที่แสดงบริเวณที่ตั้งสถานบริการที่คต่อมาตรา 6 หรือไม่ โดยตรวจสอบอาคาร

³⁰ แบบ สป.1 ทำยกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ข้อ 2

ประกอบแบบแปลนแผนผังอาคารที่ตั้งสถานบริการ และแผนผังที่ตั้งอาคารว่าขัดกันมาตรา 7 (1) (2) (3) หรือไม่ และบันทึกเหตุที่ขัดต่อกฎหมายโดยละเอียด แล้วรับเสนอความเห็นพร้อมเรื่องราวทั้งหมดถึงผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันได้รับเรื่องราวขออนุญาต พร้อมทั้งชี้แจงแบบขออนุญาต (แบบ สบ.2) เพื่อให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลพิจารณาอนุญาตในคราวเดียวกัน หากไม่สามารถเสนอได้ภายใน 15 วัน ให้สารวัตรท้องที่บันทึกข้อขัดข้องไว้ในรายงานด้วย³¹ เมื่อพิจารณาการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้สารวัตรท้องที่ที่ต้องเสนอเรื่องราวขออนุญาตภายในกำหนดนั้นๆ ต้องเป็นการรวมอยู่ใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่เอกชนยื่นต่อสารวัตรท้องที่ และผู้บัญชาการตำรวจนครบาลต้องพิจารณาใช้ดุลพินิจภายใน 90 วัน นับแต่วันที่สารวัตรท้องที่ได้รับเรื่องราวขออนุญาตของเอกชน

ดังนั้น แม้จะมีบทบัญญัติไว้ชัดเจน กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน³² นับแต่วันรับคำร้องขออนุญาต และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานในการออกคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น ทำให้ผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการทราบกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนว่าตนจะได้รับอนุญาตประกอบกิจการเมื่อใด เพื่อจะได้เตรียมการวางแผนล่วงหน้าได้ถูกต้องสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ประกอบการอย่างดี และช่วยป้องกันผู้ที่เกี่ยวข้องถือโอกาสหวังเหมียว เวลาเพื่อหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นได้เป็นอย่างดี

2. ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง เมื่อได้ศึกษาพระราชบัญญัติโรงแรมฯ, พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ, พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดฯ, พระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ, พระราชบัญญัติการจดทะเบียนคนต่างด้าวฯ, พระราชบัญญัติการพนันฯ, พระราชบัญญัติควบคุมการเรียกรับ,

³¹ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 483/2521 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการลงวันที่ 28 สิงหาคม 2521 ข้อ 2 และ 3

³² พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 9

และพระราชบัญญัติโรงรับจำนำฯ แล้วจะพบว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งภายในกี่วัน นับแต่วันที่รับคำขออนุญาต

จากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานตำรวจออกคำสั่งทางปกครองเป็นเหตุให้คำขออนุญาตของเอกชนที่ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตมีข้อแตกต่างกันออกไป อาทิ เช่น นาย ก. ยื่นคำร้องขออนุญาตเปิดดำเนินการโรงแรมโดยทำตามระเบียบทางราชการกำหนดทุกอย่าง ส่วนนาย ข. ได้ยื่นขออนุญาตเปิดดำเนินการโรงแรมเช่นกันแต่ยื่นหลังนาย ก. แต่ปรากฏว่าคำขอของนาย ข. ได้รับการพิจารณาอนุญาตก่อนนาย ก. หรือมีบางกรณีได้มีเอกชนบุคคลอื่นฯ ได้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบการอาชีพขายทอดตลาด หรือค้าของเก่า แต่เจ้าพนักงานตำรวจไม่ได้พิจารณา เพื่อใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง โดยอ้างว่า มีคำขออื่นฯ อีกมากมายที่ได้ยื่นมาก่อนหน้านี้แล้ว และอยู่ในระหว่างการเรียงลำดับ³³

จากการที่ไม่กำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานออกคำสั่งนี้เอง ทำให้มีการร้องเรียนของเอกชนที่ยื่นคำร้องต่อรัฐ โดยผ่านหนังสือพิมพ์ โดยมีเนื้อหาในลักษณะที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อจะพิจารณาเรื่องของเอกชนผู้หนึ่งฯ ก่อนเอกชนคนอื่นฯ และเอกชนผู้หนึ่งฯ จะต้องยอมให้ผลประโยชน์ตามที่เรียกร้อง³⁴ กรมตำรวจจึงพยายามหามาตรการเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานตำรวจแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจมิชอบโดยการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้แสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าว แต่มาตรการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการที่มีมานานแล้ว (โทษทางวินัย) และไม่สามารถแก้ไขปัญหาการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบต่อกฎหมายได้

³³ สัมภาษณ์ ผู้ไม่ประสงค์จะออกนามผู้หนึ่งฯ ซึ่งได้เคยยื่นคำร้องขออนุญาตประกอบการโรงแรม

³⁴ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 หน้า 3

4.2.1.3 การใช้ดุลพินิจ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติต่างๆ³⁵ ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งในการทํานิติกรรมทางปกครอง อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การใช้ดุลพินิจแบบผูกพัน
2. การใช้ดุลพินิจแบบอิสระ

1. การใช้ดุลพินิจแบบผูกพัน หมายถึงการที่เจ้าพนักงานตำรวจจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจไปในทางอันไม่ได้ คือต้องอนุญาตตามคำขอ หากปรากฏว่าคำขอนั้นมีข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายแล้ว การใช้ดุลพินิจตามข้างต้น จะมีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 มีดังนี้

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว ได้บัญญัติว่า "เมื่อ นายทะเบียนได้ตรวจเรื่องราวขอใบสำคัญประจำตัวเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว ให้นายทะเบียนออกใบสำคัญประจำตัวได้"

ดังนั้นเมื่อผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำร้องขออนุญาตมีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว โดยยื่นคำร้องขออนุญาตตามแบบ ท.ศ.1 และได้ปฏิบัติตามที่ทางราชการกำหนดครบถ้วนแล้ว นายทะเบียนจะตรวจสอบคุณสมบัติว่า ผู้ขออนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นายทะเบียนจะออกใบสำคัญประจำตัวให้แก่ผู้ขอ³⁶ เพราะกฎหมายบัญญัติแนวทางของนายทะเบียนไว้ล่วงหน้าให้ใช้พิจารณาตัดสินในกรณีเฉพาะเรื่อง โดยนายทะเบียนจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง

³⁵ ไปรคตุเชิงอรณทที่ 21 และ 22 ตามลําคับ

³⁶ พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 มาตรา 9

ประกอบกรณีเฉพาะ เรื่องอย่างรอบคอบ³⁷ โดยที่นายทะเบียนออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตไม่ได้วิเคราะห์บรรดาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่ประกอบขึ้นเป็นกรณีหากเห็นว่าเข้าข้อกฎหมายที่กำหนดเอาไว้แล้ว ก็จะออกคำสั่งอนุญาตการควบคุมคุณภาพของนายทะเบียนที่จะออกคำสั่งจึงเป็นการใช้ดุลพินิจแบบผูกพัน ซึ่งมีประโยชน์ในการปฏิบัติในทางเดียวกัน จึงเป็นทางให้ผู้อนุญาตได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

แต่ปัญหาที่ว่านายทะเบียนออกคำสั่งโดยไม่ได้พิจารณาวิเคราะห์บรรดาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่ประกอบขึ้นเป็นกรณี ทั้งนี้กฎหมายได้บัญญัติไว้ล่วงหน้าให้นายทะเบียนใช้ดุลพินิจโดยวางแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้าแล้ว บางกรณีนายทะเบียนไม่สามารถที่จะออกคำสั่งโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมได้

2. การใช้ดุลพินิจแบบอิสระ หมายถึง เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ สามารถเลือกกำหนดใช้ดุลพินิจในการทำนิติกรรมทางปกครองในการออกคำสั่งแก่เอกชนผู้ขออนุญาตประกอบกิจการได้หลายอย่าง ตามแต่จะเห็นสมควรแต่ละอย่างขอด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

เมื่อศึกษาตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯ, พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดฯ, พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ, พระราชบัญญัติการอุทกภัยฯ, พระราชบัญญัติสถานบริการฯ, พระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ, พระราชบัญญัติภาพยนตร์ฯ, พระราชบัญญัติการพนันฯ, พระราชบัญญัติควบคุมการเรียกรับ, พระราชบัญญัติโรงรับจำนำฯ จะปรากฏว่า การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตำรวจกฎหมายจะใช้ถ้อยคำในทำนองว่า "หากเห็นสมควร หรือกรณีเป็นการสมควรก็ให้มีการอนุญาต" ซึ่ง

³⁷ วรพจน์ วิศุทธศิษฐ์ "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ" ใน รวมบทความ ครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์ กรุงเทพฯ พิ.เค. พรินติ้งเฮ้าส์ 2531 หน้า 201.

³⁸ กมลชัย รัตนสภาววงศ์ "ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" บทบัญญัติ เล่มที่ 423 ตอน 3 กันยายน 2529 หน้า 51

ถ้อยคำดังกล่าวนี้เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานตำรวจตั้งกล่าวไว้คู่ลพินิจได้อย่างอิสระในการพิจารณาข้อต่างๆ

ตาม พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 5 และ 6 ได้บัญญัติดังนี้

มาตรา 5 บัญญัติว่า "คำขออนุญาตเปิดโรงแรมนั้น จะต้องระบุข้อความตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และการนี้จะเป็นอย่างไรก็ตามจะต้องมี

- (1) ชื่อหรือยี่ห้อโรงแรม
- (2) ประเภทโรงแรม
- (3) ชื่อสำนักอาชีพของเจ้าของและเจ้าสำนัก
- (4) จำนวนห้องให้พักอาศัย
- (5) ตำบลที่ตั้งโรงแรม

ขออนุญาตจะต้องมีรายการดังกล่าวข้างบนนี้ด้วย

ถ้าโรงแรมยังไม่ได้จัดสร้างให้ผู้ขออนุญาตยื่นแผนผัง และรายการของโรงแรมที่ประสงค์จะสร้างต่อนายทะเบียน เมื่อนายทะเบียนเห็นเป็นที่พอใจว่าไม่มีสิ่งใดขัดต่อความประสงค์แห่งมาตรา 6 ก็ให้นายทะเบียนอนุมัติให้จัดสร้างขึ้นได้"

มาตรา 6 บัญญัติว่า "ให้นายทะเบียนอนุญาตให้เปิดดำเนินการโรงแรม ต่อเมื่อเป็นที่พอใจตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขว่า ความมั่นคง ความสะอาด ช่องอากาศ และสถานที่ไม่ขัดกับอนามัย"

เมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา 5 ที่ว่า "เมื่อนายทะเบียนเห็นเป็นที่พอใจว่าไม่มีสิ่งใดขัดต่อความประสงค์แห่งมาตรา 6 ก็ให้นายทะเบียนอนุมัติให้จัดสร้างขึ้นได้" และเมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ว่า "ความมั่นคง ความสะอาด ช่องอากาศและสถานที่ ไม่ขัดกับอนามัย"

ดังนั้น เมื่อผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำร้องขอเปิดดำเนินการโรงแรม และนายทะเบียนได้รับเรื่องไว้แล้ว จะทำหนังสือแจ้งไปยังเขตท้องที่เทศบาลโดยเจ้าพนักงานควบคุมอาคาร และเจ้าพนักงานสาธารณสุขท้องถิ่น ตรวจสอบว่า อาคารที่ขอลงสร้าง ที่ขอเปิดดำเนินการโรงแรมมีความมั่นคง แข็งแรง ความสะอาด ช่องอากาศ การระบายลมขัดกับอนามัยหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณา

ของนายทะเบียนในการอนุญาตให้เปิดดำเนินการเป็นโรงแรม³⁹

โรงแรมจะต้องมีความมั่นคง ความสะอาด ช่องอากาศ และสถานที่ตั้งไม่ขัดต่อหลักอนามัย และต้องไม่มีลักษณะหรือพฤติการณ์ที่ส่อไปในที่เป็นแหล่งมั่วสุม⁴⁰

อาคารมีความแข็งแรง โดยตรวจสอบจากแบบแปลนของอาคาร ส่วนความสะอาดที่ดี ช่องอากาศที่ดี สามารถตรวจสอบได้จากข้อเท็จจริงได้ว่าสะอาดหรือไม่ มีการระบายอากาศเพียงพอหรือไม่ ส่วนพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางที่เป็นแหล่งมั่วสุมที่ดี หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยที่ดี เป็นข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ยาก เพราะโรงแรมยังไม่ได้เปิด และหากโรงแรมเปิดดำเนินการแล้ว กรณีใดถือว่ามั่วสุมขัดต่อความสงบเรียบร้อย เพราะการที่ผู้พักอาศัยได้มาพักในโรงแรมแล้ว ผู้พักอาศัยทำผิดกฎหมายซึ่งเป็นประเด็นที่เคยถูกหยิบยกขึ้นมาอ้างในการไม่อนุญาตให้เปิดดำเนินการโรงแรม หากข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นายทะเบียนไม่อนุญาต หากข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกโดยไม่มีพระราชบัญญัติรับรอง เช่น คำสั่งที่ว่าโรงแรมต้องไม่เป็นแหล่งมั่วสุม หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือห้ามสร้างโรงแรมภายในรัศมี 100 เมตร ของสถานที่ต่างๆ ก่อนที่จะออกคำสั่ง นายทะเบียนจะคัดง้างหรือต่อกระทรวงมหาดไทยก่อน⁴¹

อย่างไรก็ดี การที่นายทะเบียนจะออกคำสั่งอนุญาตให้เปิดดำเนินการโรงแรมได้ จะต้องได้รับความแนะนำจากเจ้าพนักงานสาธารณสุขว่าอาคารมีความแข็งแรง ความสะอาด ช่องอากาศไม่ขัดความต่ออนามัยจนเป็นที่พอใจของนายทะเบียน⁴²

³⁹ กรมตำรวจประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี, ลักษณะที่ 39 บทที่ 5

⁴⁰ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 387/2528 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ลงวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2528

⁴¹ หนังสือของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0207/3710 ลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2538 เรื่องหารือแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม, พ.ศ. 2478

⁴² พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 6

ปัญหาที่ว่า ความมั่นคง แข็งแรง ความสะอาด ช่องอากาศไม่ปิดต่ออนามัยถึงขนาดไหนจึงจะเป็นที่พอใจของนายทะเบียน และพระราชบัญญัติโรงแรม ไม่มีคำนิยามว่า "เป็นที่พอใจ" หมายถึงอะไร และเป็นที่พอใจถึงขนาดไหน และไม่ปรากฏว่ากรมตำรวจ หรือกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่อย่างใด จึงอยู่ที่วิญญูชนแต่ละคนเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งเป็นดุลพินิจของนายทะเบียน ที่จะออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ตัดสินใจได้อย่างอิสระ หากนายทะเบียนมีคุณธรรมไม่ตีพ้อแล้ว ถ้าจะแสวงหาประโยชน์ที่ควรได้โดยมิชอบ สำหรับตนเองหรือของผู้อื่น⁴³ ทำให้เอกชนผู้ขออนุญาตเดือดร้อนได้

หรือตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 มาตรา 7 ได้บัญญัติไว้ว่า "อาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา 4 คือ

- (1) ไม่อยู่ใกล้วัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียน หรือสถานศึกษา โรงพยาบาล สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก ในขนาดที่เห็นได้ว่า จะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าว
- (2) ไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัย อันจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนอยู่อาศัยใกล้เคียง
- (3) มีทางถ่ายเทอากาศสะดวก

ปัญหาคือ (1) อาคารสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งสถานบริการนั้น ห่างจากสถานที่ดังกล่าวเป็นระยะทางเท่าไร และห่างขนาดไหน จึงจะเห็นได้ว่าจะไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าว และไม่ปรากฏว่ากรมตำรวจหรือกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง หรือวางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่อย่างใด จึงอยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้วินิจฉัยด้วยตนเองว่า ระยะห่างเท่าใดจึงจะไม่เกิดการเดือดร้อนรำคาญ ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจดังกล่าวเท่าใดก็ได้ ซึ่ง

⁴³ สัมภาษณ์ผู้ไม่ประสงค์จะออกนาม ซึ่งเคยขออนุญาตเปิดดำเนินกิจการโรงแรม

บางสถานที่ได้อนุญาตไปแล้ว ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่โรงเรียนหรือสถานศึกษาอยู่เสมอ⁴⁴

ปัญหาตาม (2) ที่ตั้งสถานบริการอยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัยถึงขนาดไหน ที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการเดือดร้อนรำคาญพระราชบัญญัติสถานบริการ ไม่ได้ให้คำนิยามไว้ จึงอยู่ที่วิญญูชนแต่ละรายๆ เป็นผู้วินิจฉัยโดยจะต้องคำนึงถึงสถานที่ขอตั้ง สภาพแวดล้อม ข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องแต่ละราย สถานที่เหมือนกับสภาพแวดล้อมเหมือนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ อาจจะไม่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการก็ได้ หรือจะอนุญาตให้ตั้งสถานบริการก็ได้ ซึ่งอยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง⁴⁵

ปัญหาตาม (3) อาคารสถานที่ตั้งสถานบริการจะต้องมีช่องอากาศถ่ายเทขนาดไหน เท่าใด จึงจะถือว่าอากาศถ่ายเทสะดวก พระราชบัญญัติสถานบริการไม่ได้กำหนดไว้ และกระทรวงมหาดไทย หรือ กรมตำรวจก็ไม่ได้วางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่อย่างใด ดังนั้นจึงอยู่ที่วิญญูชน แต่ละบุคคลเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งทางกฎหมายได้เปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้อย่างอิสระ การขออนุญาตตั้งสถานบริการบางรายสภาพลักษณะอาคารเหมือนกัน สภาพแวดล้อมใกล้เคียงกัน ระยะเวลาในการขออนุญาตใกล้เคียงกัน พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตให้รายหนึ่ง และไม่อนุญาตให้อีกรายหนึ่ง⁴⁶

บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ สามารถใช้ดุลพินิจอย่างอิสระ คือ หากเห็นว่าสมควรก็อนุญาต หากไม่เห็นสมควรก็ไม่อนุญาต จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจไปในทางที่แตกต่างกันออกไป จึงเปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งที่ไม่เป็นธรรมได้

⁴⁴ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0204/ว.6 ลงวันที่ 4 มกราคม 2527 เรื่อง คำรับหลักการอาคารหรือสถานที่ตั้งสถานบริการตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

⁴⁵ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 30 มีนาคม 2521, หน้า 3

⁴⁶ สัมภาษณ์ผู้ที่เคยขออนุญาตตั้งสถานบริการผู้หนึ่ง ไม่ยอมเปิดเผยชื่อ

4.2.2 การควบคุมภายหลังการทํานิติกรรมทางปกครอง

4.2.2.1 ร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทํานิติกรรมทางปกครอง

การทํานิติกรรมทางปกครองบางชนิด ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจตามที่กฎหมายแต่ละฉบับได้ให้อำนาจไว้ หรือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้มอบหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เอกชน ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ภายใต้การควบคุมของผู้บังคับบัญชาในระดับรองลงไปตามลำดับ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อผลเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ในขั้นสุดท้ายตกอยู่กับผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจึงทำให้ดูเหมือนว่าผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยไม่มีอำนาจตัดสินใจใดๆ

แต่อย่างไรก็ดี การที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขององค์กรที่มีเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวาง การรวมอำนาจการตัดสินใจทุกเรื่องไว้ที่ตนเองแต่ผู้เดียวอาจทำให้เกิดการล่าช้า และเป็นผลเสียหายต่อหน้าที่และความรับผิดชอบของตนจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่เหมาะสมทําหน้าที่ตัดสินใจใช้อำนาจบริหารบางเรื่องแทนได้ แต่ตนเองย่อมไม่หลุดพ้นความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจใช้อำนาจบริหารของผู้ที่ตนกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่แทน อันเป็นความรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะผู้บังคับบัญชามีขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในองค์การฝ่ายปกครองสายการบังคับบัญชา

การที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองลงไปตามลำดับต่อเนื่องกัน และต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสมภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นเอง อำนาจควบคุมบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการนั้นเอง และควบคุมการปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่องและใกล้ชิดรวมทั้งอำนาจในการให้ความชอบและการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่า

เหมาะสมภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

เมื่อเอกชนผู้ครอบครองประเภทกิจการหรือดำเนินกิจการเห็นว่าเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่สามารถร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานตำรวจที่กระทำการออกคำสั่งนั้นเอง เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจผู้ยื่นพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของคุณเป็นการกระทำที่ไม่ชอบแล้วก็จะสามารถดำเนินการแก้ไขข้อบังคับเพาให้การดำเนินการนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายได้ทันที

ปัญหาจึงมีว่า เอกชนผู้ร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานตำรวจที่ออกคำสั่งโดยมากมักไม่ได้ผล เพราะโดยหลักธรรมชาติแล้ว เจ้าพนักงานตำรวจที่ออกคำสั่งนั้นมักจะเห็นว่าการดำเนินการที่ตนได้ออกคำสั่งนั้นเป็นการกระทำโดยชอบและถูกต้องตามกฎหมายหากจะได้ทำการแก้ไขตามที่เอกชนร้องเรียนมาก็เท่ากับรับว่าตนได้กระทำการผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้นประชาชนผู้กระทบกระเทือนสิทธิจึงร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นมาตรการที่มีหลักประกันแก่เอกชนที่กระทบกระเทือนสิทธิดีกว่า เนื่องจากเป็นบุคคลคนละคนกันและเป็นผู้บังคับบัญชาย่อมมีวิจาร์ณาญาณและประสบการณ์ที่ดีกว่าและตามสายงานการบังคับบัญชาแล้ว ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะเพิกถอน หรือแก้ไขการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้อยู่แล้ว โดยไม่ต้องอยู่กับหลักที่ว่าหากมีการแก้ไขหรือเพิกถอนการกระทำในการปกครองแล้ว จะเท่ากับเป็นการยอมรับว่าตนได้กระทำการโดยผิดพลาด หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาจึงมีว่า ผู้บังคับบัญชามักจะล่าเอียงปกปิดช่วยเหลือหรือเข้าข้างผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เพราะหากมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามักจะมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในการกระทำผิดของผู้ใต้บังคับบัญชายุ่งด้วย

4.2.2.2 อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

ปัจจุบันมีกฎหมายที่บัญญัติให้กิจการหรือการกระทำบางอย่างเอกชนจะประกอบกิจการหรือดำเนินการได้ จะต้องมีคำร้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเมื่อเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวอนุญาตแล้วจึงประกอบกิจการหรือดำเนินการได้และกฎหมายนั้นๆ ได้บัญญัติไว้ด้วยว่าเมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเอกชนผู้ยื่นคำร้องขออนุญาตกับนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว เอกชนผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงหรือคณะกรรมการตามที่กฎหมายฉบับนั้นๆ บัญญัติไว้ เพื่อวินิจฉัยว่านายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งถูกต้องหรือไม่ดังนี้

(1) เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่การพิมพ์ที่จะห้ามการขายหรือจ่ายแจกสิ่งพิมพ์หรือยึดสิ่งพิมพ์หรือแม่พิมพ์ ตลอดจนสั่งให้งดการเป็นผู้พิมพ์โฆษณา บรรณาธิการหรือการเป็นเจ้าของได้เมื่อปรากฏว่าได้มีการโฆษณาสิ่งพิมพ์ใดๆ ซึ่งเห็นว่าเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือในคราวที่มีเหตุการณ์ อุกฉิมในราชอาณาจักร หรือมีเหตุคับขันระหว่างประเทศหรือมีการสงคราม ในกรณีเช่นนี้ เฉพาะใช้หรือถอนใบอนุญาตหรือให้งดการเป็นผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์อุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน 7 วัน คำสั่งของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด

แต่ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์หลายฉบับถูกตีคดีเดือน หรือต้องเสนอเรื่อง หรือข้อความที่จะโฆษณาหนังสือฉบับใดเพื่อตรวจก่อนโฆษณา ถ้าหนังสือพิมพ์ฉบับอื่นในความรับผิดชอบของตนได้โฆษณา เรื่องคล้ายคลึงกันเองเกี่ยวกับหนังสือ เจ้าพนักงานการพิมพ์ มีอำนาจสั่งให้เสนอหนังสือฉบับใดฉบับหนึ่งหรือทุกฉบับ ในความรับผิดชอบของผู้ยื่น เพื่อตรวจก่อนโฆษณาได้ ในกรณีเช่นนี้เฉพาะที่เกี่ยวกับผู้โฆษณานั้นให้อุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ภายในกำหนด 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่งนั้น แต่การอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งของเจ้าพนักงานการพิมพ์ คำสั่งของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุดเด็ดขาด และเมื่อคำสั่ง

ของเจ้าพนักงานการพิมพ์เป็นไปโดยสุจริต แม้รัฐมนตรีจะสั่งยกเลิกหรือแก้ไขประกาศใดก็ตาม เจ้าพนักงานการพิมพ์ไม่ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งนั้นหรือกรณี ที่ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์คนใดไม่พอใจในคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ตรวจสอบว่าจะอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีก็ได้ แต่ต้องอุทธรณ์ภายใน 3 วัน นับแต่วันได้รับทราบคำสั่งของรัฐมนตรีถือเป็นเด็ดขาด⁴⁷

(2) เกี่ยวกับโรงแรมในกรณีที่น่ายหะเปียนปฏิเสธไม่ยอมออกใบ

อนุญาตให้อุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในเวลากำหนด 15 วัน นับแต่วัน ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด หรือในกรณีที่น่ายหะเปียนหรืออธิบดีกรมตำรวจสั่งยึดใบ อนุญาต เพราะเหตุที่เจ้าสำนักไม่ปฏิบัติตามข้อห้าม เช่น ไม่รักษาความสะอาด หรือปล่อยให้บุคคลที่ อาจก่อความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง หลบซ่อนมั่วสุมอยู่ในโรงแรม ในกรณีเช่นนี้ให้อุทธรณ์ไปยัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เช่นเดียวกัน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นที่สุด⁴⁸

(3) เกี่ยวกับเรื่องภาพยนตร์ ในกรณีต่อไปนี้ท่านว่าอุทธรณ์ไปยังสภา

พิจารณาภาพยนตร์⁴⁹ ได้คือ

47 พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 10, 37, 38

48 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2474 มาตรา 10, 22

49 สภาพิจารณาภาพยนตร์มีกฎหมยบางท่านมีความเห็นว่าเป็นการควบคุมภายใน บาง ท่านมีความเห็นว่าเป็นการควบคุมภายนอกสำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการควบคุมภายในเพราะ กรรมการสภาพิจารณาภาพยนตร์ได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีกรมตำรวจ โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ อธิบดีกรมตำรวจจะแต่งตั้งบุคคลใดมาเป็นคณะกรรมการก็ได้ เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดตัวบุคคล โดยมารยาทแล้ว จะแต่งตั้งบุคคลภายนอกบ้างเป็นบางส่วน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณา

- (1) เมื่อนายตรวจส่งห้ามมิให้ดำเนินการทำภาพยนตร์ใดต่อไป
- (2) เมื่อนายตรวจยึดภาพยนตร์และพนักงานผู้พิจารณาสั่งยึดตาม

คำสั่งของนายตรวจ

(3) เมื่อเจ้าพนักงานผู้พิจารณาขอยกใบอนุญาตเพื่อฉายภาพยนตร์ หรือเพื่อนำหรือส่งภาพยนตร์ออกนอกพระราชอาณาจักร หรือเพื่อสำแดงหรือแจ้งประกาศด้วยภาพหรือ รูปถ่าย

ในกรณีเช่นนี้ให้สภาพิจารณาภาพยนตร์มีอำนาจ

(1) สั่งคืนภาพยนตร์ที่นายตรวจยึดไว้ให้แก่ผู้ทำหรืออนุญาตให้ทำ ภาพยนตร์ต่อไปหรือสั่งเจ้าพนักงานผู้พิจารณาให้ออกใบอนุญาตตามที่ขอไว้ เมื่อเห็นว่าภาพยนตร์หรือ ประกาศนั้นไม่มีลักษณะฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ มาตรา 4

(2) สั่งยื่นตามคำสั่งของนายตรวจที่ให้ยึดภาพยนตร์ หรือให้หยุด การทำภาพยนตร์ หรือสั่งยื่นตามคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานผู้พิจารณาที่ยกคำขออนุญาต และสั่งการ ให้ยึดภาพยนตร์ หรือประกาศที่มีคำร้องขออนุญาตนั้น หรือสั่งให้ส่งกลับออกไป เมื่อเห็นว่า ภาพยนตร์หรือประกาศนั้นไม่มีลักษณะฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ มาตรา 4

คำวินิจฉัยของสภาภาพยนตร์นั้นให้ถือว่าเด็ดขาดถึงที่สุด

เว้นแต่คำวินิจฉัยให้ยึดภาพยนตร์ที่ทำในพระราชอาณาจักนั้น ท่านว่าผู้ทำหรือผู้ขออนุญาตมีสิทธิเข้า คดีสู่ศาลหลวงได้ภายใน 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย ของสภาภาพยนตร์เป็นต้น ถ้า ไม่นำคดีสู่ศาลภายในที่กำหนด ท่านให้ทำลายภาพยนตร์นั้นเสีย⁵⁰

(4) เกี่ยวกับลาวจในฯ ในกรณีที่นายทะเบียนอาวุธปืนปฏิเสธ การออก ใบอนุญาตเกี่ยวกับอาวุธปืน ผู้ยื่นคำร้องขออนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่ได้รับแจ้งการปฏิเสธเป็นหนังสือ คำอุทธรณ์ให้ยื่นต่อนายทะเบียนท้องที่

⁵⁰ พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 มาตรา 11, 12, 13

และให้หมายเหตุเป็นเสนอคำอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมิชักช้า คำวินิจฉัยของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ยื่นคำขอใบอนุญาต คำวินิจฉัยของ รัฐมนตรี ถือเป็นที่สุด⁵¹

(5) เกี่ยวกับการเรียไร เมื่อมีผู้ทำการเรียไรในถนนหลวงหรือในที่ สาธารณะ การเรียไรโดยโฆษณาสิ่งพิมพ์ ด้วยวิทยุกระจายเสียง หรือด้วยเครื่องเปล่งเสียง จะจัด ให้มีหรือทำได้ต่อเมื่อ ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ในกรณีที่สั่งไม่อนุญาต ผู้ขออนุญาตมี สิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด 15 วัน นับตั้งแต่วันได้รับทราบคำสั่งไม่ อนุญาต การยื่นอุทธรณ์ ในจังหวัดพระนครและธนบุรี ให้ยื่นต่อคณะกรรมการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ในจังหวัดอื่นให้ยื่นต่อคณะกรรมการจังหวัด คำชี้ขาดของคณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการจังหวัดแล้วแต่กรณีให้เป็นที่สุด⁵²

(6) เกี่ยวกับโรงรับจำนำ คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ ไม่ อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งการไม่ออกใบ อนุญาต คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถือเป็นที่สุด หรือในกรณีที่คณะกรรมการควบ คุมโรงรับจำนำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำมีกำหนดไม่เกิน 3 เดือน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ตั้งโรงรับจำนำ เมื่อปรากฏว่าผู้รับจำนำ หรือกรรมการ, ผู้จัดการ หรือพนักงานของผู้รับจำนำ ผ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรง รับจำนำ หรือผู้รับจำนำหรือกรรมการ หรือผู้จัดการของผู้รับจำนำ ซึ่งเป็นนิติบุคคลขาดคุณสมบัติตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ ผู้รับจำนำมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำ

⁵¹ พระราชบัญญัติอาวภูบิณ เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวภู พ.ศ. 2490 มาตรา 63

⁵² พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 10

นำ หรือส่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ โดยยื่นต่อ
เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งคำวินิจฉัยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยให้เป็นที่สุด⁵³

(7) เกี่ยวกับสถานบริการกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแสดงเหตุผล
การไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่ต่อใบอนุญาตตั้งสถานบริการในกรุงเทพมหานคร ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่อ
ใบอนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมตำรวจ ในจังหวัดอื่น ผู้ขออนุญาต หรือผู้ขอต่อใบอนุญาตมีสิทธิ
อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้ง
การไม่อนุญาต หรือไม่ต่อใบอนุญาต คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมตำรวจ หรือปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว
แต่กรณีให้เป็นที่สุด หรือในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตในกรุงเทพมหานคร
ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการมีสิทธิอุทธรณ์ ต่ออธิบดีกรมตำรวจ ในจังหวัดอื่นผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ
มีสิทธิอุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับหนังสือพนักงานเจ้าหน้าที่
แจ้งการสั่งพักใช้ หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต คำวินิจฉัยของอธิบดีกรมตำรวจหรือปลัดกระทรวง
มหาดไทยแล้วแต่กรณีให้เป็นที่สุด⁵⁴

(8) เกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า กรณีที่เจ้า
พนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต เนื่องจากผู้ขออนุญาตขาดคุณสมบัติ และพื้นที่ความว้
ตามมาตรา 6 หรือกรณีที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต สั่งเพิกถอนใบอนุญาตจากผู้รับอนุญาตที่ออกให้
แล้ว เนื่องจากผู้รับอนุญาตกระทำผิดตามมาตรา 9 ผู้ขออนุญาตมีสิทธิยื่นคำร้องต่อเสนาบดีภายใน 10
วัน นับแต่วันที่รับคำบอกกล่าวคำสั่งของเจ้าพนักงานท่านเสนาบดีจะส่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งของเจ้า
พนักงานก็ได้⁵⁵

⁵³ พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 10, 30

⁵⁴ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 11, 22

⁵⁵ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและการค้าของเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 9, 10

(9) เกี่ยวกับคนเข้าเมือง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้คนต่าง
 ค้าवल้บออกไปนอกราชอาณาจักร โดยทำเป็นหนังสือแจ้งแก่คนต่างค้ำว ถ้าคนต่างค้ำวนั้นไม่พอใจคำสั่ง
 จะยื่นอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ไต้ทราบคำสั่งของพนักงานเจ้า
 หน้าที่ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่รอกการส่งตัวคนต่างค้ำวนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้จนกว่าจะมีคำสั่ง
 ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ถือเป็น
 ที่สุด แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่ได้มีคำสั่งภายใน 7 วัน นับแต่วันยื่นอุทธรณ์ ให้ถือว่า รัฐมนตรี มีคำสั่งว่าคน
 ต่างค้ำวผู้นั้นไม่เป็นผู้ต้องห้าม มิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ในกรณีที่อยู่อับติกรรมตำรวจเพิกถอนการ
 อนุญาตคนต่างค้ำว โดยแจ้งเป็นหนังสือแก่คนต่างค้ำว ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการ
 ชั่วคราว คนต่างค้ำวซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตอาจยื่นอุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง
 โดยให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของอับติกรรมตำรวจ
 คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองให้ถือเป็นที่สุด⁵⁶

จากการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือ
 เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวผู้เขียนพบปัญหาดังนี้

(1) ปัญหาไม่มีกำหนดระยะเวลาวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่ง

เมื่อเอกชนได้ยื่นคำร้องขออุทธรณ์ คำสั่งของนายทะเบียน หรือ
 เจ้าพนักงาน หรือเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรืออับติกรรมตำรวจ
 หรือสภาภาพยนตร์ หรือคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งแล้ว กฎหมายไม่
 กำหนดระยะเวลา ให้บุคคลดังกล่าววินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในกี่วัน นับแต่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของนาย
 ทะเบียนฯ ต่อบุคคลดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ ไม่สามารถที่จะดำเนินกิจการที่ขออนุญาต
 ได้ เพราะถ้าดำเนินกิจการไปแล้วหากวินิจฉัยไม่อนุญาตกิจการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว จะต้องเลิก

⁵⁶ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 22, 36

ดำเนินการ

การที่คำสั่งวินิจฉัยที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้ั้น หากกิจการที่ผู้ขออนุญาตได้มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับกำหนดระยะเวลาเปิดดำเนินการ และได้วางแผนงานไว้แล้ว เช่น การอนุญาตเปิดดำเนินการโรงแรมผู้ขออนุญาตได้วางโครงการไว้ล่วงหน้า โดยได้กำหนดระยะเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วว่าจะเปิดดำเนินการได้ เมื่อใดโดยได้ติดต่อกับต่างประเทศเพื่อจะรับนักท่องเที่ยวมาพักอาศัยไว้แล้ว เมื่อโรงแรมเปิดดำเนินการไม่ได้ตามกำหนดก็จะถูกฟ้องให้รับผิดชอบตามสัญญาได้ และการดำเนินการโรงแรมผู้ขออนุญาตจะต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินซึ่งจะต้องเสียดอกเบี้ยเป็นจำนวนมากหากรอคำสั่งวินิจฉัยจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยไม่มีกำหนดแล้ว ทำให้ต้นทุนราคาสูงขึ้นเนื่องจากดอกเบี้ยต้องขึ้นตามระยะเวลา ไม่มีวันหยุดเสาร์อาทิตย์ แม้แต่ฝนตกหรือแดดออกก็ไม่มีวันหยุด มีแต่ทบต้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้มีการอนุญาตโดยเร็วจึงต้องมีการจ่ายผลประโยชน์เพื่อความสะดวกรวดเร็วกึ่งต้องยอม⁵⁷

(2) ปัญหาทางกฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์หาพยานหลักฐานหรืออธิบายข้อเท็จจริงต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การที่กฎหมายได้ให้สิทธิเอกชน ผู้ขออนุญาตอุทธรณ์คำสั่งต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตหรือเพิกถอนคำสั่งอนุญาต แต่ทั้งนี้ผู้ร้องขออนุญาตจะต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายฉบับนั้นๆ กำหนดไว้ เช่น กรณีที่นายทะเบียนโรงแรมปฏิเสธไม่ยอมออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรม หรือไม่อนุญาตให้เปิดดำเนินการโรงแรม หรือนายทะเบียนเปิดโรงแรม ยึดใบอนุญาตเจ้าของ หรือเจ้าสำนักมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เพื่อวินิจฉัยคำสั่งนายทะเบียนโรงแรมได้⁵⁸ แต่กฎหมายไม่ได้

⁵⁷ หนังสือพิมพ์ไทยเสรี ฉบับวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2514 หน้า 14

⁵⁸ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 10

กำหนดวิธีอุทธรณ์คำร้องนั้น ต้องทำอย่างไร และไม่เปิดช่องให้เอกชนผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์นำพยานหลักฐานเข้าหักล้างคำสั่งหรือเข้าอธิบายข้อเท็จจริงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับฟังก็จึงเป็นการยากที่ผู้อุทธรณ์จะหาข้อต่อสู้มาเขียนอุทธรณ์ได้

(3) ปัญหาผู้อุทธรณ์ไม่ทราบเหตุแห่งการปฏิเสธคำสั่ง

ในกรณีที่เอกชนได้ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อนายทะเบียนหรือ

เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามแบบฟอร์มและเงื่อนไขต่างๆ ตามที่ทางราชการกำหนดไว้ครบถ้วนและนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งไม่อนุญาต แม้ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ก็ตามแต่กฎหมายไม่ได้บัญญัติ ให้นายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการปฏิเสธคำขอเป็นหนังสือพร้อมแสดงเหตุผลให้แก่ผู้ขออนุญาตทราบ ทำให้เอกชนผู้ขออนุญาตไม่สามารถทราบการปฏิเสธคำสั่ง ของนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ทำให้การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ขออนุญาตไม่สามารถที่จะนำพยานมาหักล้างคำสั่งของนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ถูกต้องตรงตามประเด็น เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรืออธิบดีกรมตำรวจหรือคณะกรรมการไว้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยได้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ขออนุญาตได้

(4) ปัญหาผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรม

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรืออธิบดีกรมตำรวจ

ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งอาจจะล่าเหยียงเข้าข้างนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ และอีกประการหนึ่งกิจการบางอย่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรืออธิบดีกรมตำรวจอาจมีส่วนรับผิดชอบร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชาในการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้เอกชนผู้ยื่นอุทธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรม

(5) ปัญหาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่เป็นที่สุด

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดีกรมตำรวจ หรือสภามาพนนตร์ หรือคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มีคำสั่ง

วินิจฉัยถึงที่สุด หรือในทางลงเดียวกันนั้น ยังไม่ได้เป็นที่สุดของเอกชน ผู้ร้องขออนุญาตยังน่าคิดมา พ้องต่อศาลได้ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของฝ่ายปกครองนี้ ศาลเคยวินิจฉัยว่า การร้องขอพิสูจน์ สืบชาติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 มาตรา 28 ว่าผู้ร้องเป็น บุคคลที่เกิดในประเทศไทย และมีสัญชาติไทยโดยกำเนิดนั้น แม้ผู้ร้องจะได้ร้องทางเจ้าพนักงานตลอด จนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการให้ยกคำร้องไปแล้วก็ ผู้ร้องยังมีสิทธิที่จะมาร้อง ขอลพิสูจน์ทางศาลได้⁵⁹ คำสั่งของรัฐมนตรีถือเป็นเด็ดขาด⁶⁰ ก็คือ คำสั่งของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด⁶¹ ก็คือ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด⁶² ก็คือ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด⁶³ ก็คือ คำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด⁶⁴ ก็คือ คำวินิจฉัยของสภามาพนยนตร์ให้เป็นที่สุด⁶⁵ ก็คือ คำวินิจฉัย ของอธิบดีกรมตำรวจ หรือปลัดกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด⁶⁶ ก็คือ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย ให้อำนาจอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจ ในการทวนคดีกรรมทางปกครอง ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง หรือคณะกรรมการที่กฎหมายบัญญัติไว้ทำการพิจารณาตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว

59 คำพิพากษาฎีกาที่ 1536/2493 หน้า 1515 (ระหว่างนางสาวไซเฮ็ง หรือเฮง แซ่เจ็ง ผู้ร้องพนักงานฮัยการเป็นผู้คัดค้าน)

60 พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 10, 38

61 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 22, พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 10, 30

62 พระราชบัญญัติอาวุธปืน พ.ศ. 2409 มาตรา 63

63 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 10, 22

64 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 36, พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 10

65 พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 มาตรา 13

66 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 11, 22

กล่าวแม้ว่าจะอาจยุติให้ถึงที่สุดก็ตามแต่เป็นที่สุดในชั้นปกครองเท่านั้น ประชาชนผู้ถูกระทบกระเทือนยังมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาล⁶⁷ กรณีกฎหมายบัญญัติถึงการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารและการที่กฎหมายบัญญัติคำว่าวินิจฉัยถึงที่สุด มิได้หมายความว่าคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุด เมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจ มีคำสั่ง และคำวินิจฉัยเช่นนั้นมิได้หมายความว่า แม้คำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะต้องนำมาฟ้องร้องต่อศาลมิได้ด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่⁶⁸

ดังนั้นการอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดีกรมตำรวจ หรือสภาพทนายหรือคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเพื่อวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบเสมือนการปราณีปรานยอมความในคดีแพ่งหรือในคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ เมื่อคู่กรณีไม่ยินยอมผู้มีอำนาจหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรผู้วินิจฉัยเปรียบประดุจเสมือนอำนาจเท็ม หรือเป็นเพียงกระจกเงาสำหรับส่องการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเท่านั้น

⁶⁷ ฌลชัย รัตนเสถียรวงศ์ อำนาจฟ้องคดีปกครอง วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3, ปีที่ 17, ก.ย. 2530, หน้า 79.

⁶⁸ คำพิพากษาฎีกาที่ 646/647/2510 (ระหว่างนายจิว แซ่มื้ม ที่ 1 นางจือ แซ่มื้ม ที่ 2 โจทก์ เทศบาลกรุงเทพมหานคร โดยชานาย ยูบูรณ์ นายกเทศมนตรีที่ 1 นายชานาย ยูบูรณ์ ในฐานะส่วนตัวและในตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีกรุงเทพ ที่ 2 จำเลย)

ตารางเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือ
เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติต่างๆ

กลุ่มที่	ชื่อ พ.ร.บ	อำนาจ อิสระใน การออก คำสั่ง	ระยะเวลา ในการออก คำสั่ง	การอุทธรณ์ คำสั่ง	ระยะเวลา วินิจฉัยคำสั่ง	หมายเหตุ
1	- พ.ร.บ. ว่างรรมฯ (นายทะเบียน)	-อนุญาต -พักใช้ -ยึด	ไม่มี	มีอุทธรณ์	ไม่มี	
	- พ.ร.บ. ควบคุม การขายทอดตลาดฯ (เจ้าพนักงาน)	-อนุญาต -เพิกถอน	ไม่มี	มีอุทธรณ์	ไม่มี	
	- พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ (พนักงานเจ้าหน้าที่)	-อนุญาต -เพิกถอน	ไม่มี	มีอุทธรณ์	ไม่มี	
	- พ.ร.บ. อาวุธปืนฯ (นายทะเบียน)	-อนุญาต	ไม่มี	มีอุทธรณ์	ไม่มี	
2	- พ.ร.บ. สถานบริการฯ (พนักงานเจ้าหน้าที่)	-อนุญาต -พักใช้ -ถอน	มีกำหนดระยะเวลา	มีอุทธรณ์	ไม่มี	

กลุ่มที่	ชื่อ พ.ร.บ	อำนาจ อิสระใน การออก คำสั่ง	ระยะเวลา ในการออก คำสั่ง	การอุทธรณ์ คำสั่ง	ระยะเวลา วินิจฉัยคำสั่ง	หมายเหตุ
2	- พ.ร.บ. การพิมพ์	-อนุญาต -คัดเตือน -ยึด	มีกำหนดระยะเวลา	มีอุทธรณ์	ไม่มี	
	- พ.ร.บ. ภาพยนตร์	-อนุญาต	มีกำหนดระยะเวลา	มีอุทธรณ์	ไม่มี	
3	- พ.ร.บ. การทะเบียน คนต่างด้าว(นายทะเบียน)	-อนุญาต	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	
	- พ.ร.บ. การพิมพ์ (เจ้าพนักงาน)	-อนุญาต -เพิกถอน	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	
4	- พ.ร.บ. ควบคุมการเรีย ไร้อ (พนักงานเจ้าหน้าที่)	หรือคณะ กรรมการ	ไม่มี	มีอุทธรณ์	ไม่มี	
	- พ.ร.บ. โรงรับจำนำ (เจ้าพนักงาน)	หรือคณะ กรรมการ	ไม่มี	มีอุทธรณ์	ไม่มี	

หมายเหตุ

- กลุ่มที่ 1 เจ้าพนักงานตำรวจ มีอิสระในการออกคำสั่ง, ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง, ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้, ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยอุทธรณ์
- กลุ่มที่ 2 เจ้าพนักงานตำรวจ มีอิสระในการออกคำสั่ง, มีกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง, ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้, ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยอุทธรณ์
- กลุ่มที่ 3 เจ้าพนักงานตำรวจ มีอิสระในการออกคำสั่ง, ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง, ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง
- กลุ่มที่ 4 เจ้าพนักงานตำรวจ จะต้องหาหรือก่อนจะออกคำสั่ง, ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง, ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้, ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยอุทธรณ์

4.3 การควบคุมจากองค์กรภายนอกของฝ่ายปกครอง

4.3.1 การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

เอกชนผู้ขออนุญาตประกอบกิจการ หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่กฎหมายกำหนดให้จะต้องขออนุญาต ต่อเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ก่อน และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จึงจะประกอบกิจการ หรือดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้ หากไม่ได้รับอนุญาตแล้ว ผู้นั้นยังมีสิทธิที่จะนำเรื่องขึ้นร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ปัจจุบันเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนนั้น จะได้รับหลักประกันในความยุติธรรมเพิ่มมากขึ้นกว่าอดีตมาก เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางในการวินิจฉัยปัญหาตลอดถึงเป็นองค์กรซึ่งมีประสพการความรู้ความชำนาญในทางปกครองที่ดีที่สุดองค์กรหนึ่งของประเทศไทยในปัจจุบัน และไว้พิจารณาใกล้เคียงกับศาลมาก

ก. สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้จัดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรให้คำปรึกษาหารือ และเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการแก้ไขทุกข์ของราษฎร โดยมาตรา 18 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า "บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้"

สำหรับเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้นั้นต้องมีลักษณะดังนี้⁶⁹

"มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

⁶⁹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19

(1) เป็นเรื่องที่ยุ้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือเสียหายตาม (1) นั้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่

กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่มีเหตุอันสมควร

กระทำไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือโดยมีเหตุอันสมควรความใน (ง)

และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

แต่ทั้งนี้ยังมีเรื่องร้องทุกข์ที่ต้องห้ามไม่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้

พิจารณามีลักษณะดังนี้⁷⁰

(1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้อง

รับผิดชอบต่อรัฐสภา

(2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมี

มติเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล มีศาลพิพากษา หรือมีคำสั่ง

เด็ดขาดแล้ว

⁷⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 20

(4) เรื่องที่ยังไม่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามมาตรา 50

(6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46

(7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 23

ตามบทบัญญัติดังกล่าวคล้ายกับหลักเกณฑ์ที่จะนำคดี ขึ้นพิจารณาต่อศาลยุติธรรมทั่วไป เช่น ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ดังนั้นการจะนำคดีขึ้นร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์จะต้องมีข้ออ้างเป็นหลักแห่งกฎหมาย ซึ่งข้อหาที่ว่าก็คิดเป็น เรื่องที่ได้รับความเดือดร้อน หรือความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ขัดหรือ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือกระทำการไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุอันควร⁷¹ ซึ่งเป็นหลักฐานการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ

ปัญหาการกระทำไม่ถูกต้องตามขั้นตอน⁷² หรือการกระทำไม่มีเหตุอันควร⁷³ ของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียกรับค้ำร้องขออนุญาตตามแบบฟอร์มที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนแล้ว ได้ปฏิเสธคำร้องของผู้ขออนุญาตโดยที่ไม่เสนอคำร้อง

⁷¹ พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19

⁷² พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19(2)(ง)

⁷³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19(2)(จ)

ของผู้ขออนุญาตไปยังคณะกรรมการควบคุมการเรียไรเพื่อวินิจฉัยก่อนออกคำสั่ง⁷⁴ เป็นต้น แม้จะมีบทบัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งการไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งการไปยังกรมตำรวจ เพื่อทำการทบทวนคำสั่งใดก็ตาม แต่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน หรือกระทำการไม่สุจริตเกิดความเสียหาย ไม่สามารถที่จะร้องทุกข์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเสนอมีความเห็นให้นายกรัฐมนตรีสั่งการได้ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดใช้ในหน่วยงานของกรมตำรวจ หรือกระทรวงมหาดไทย เอกชนเดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจึงไม่ได้รับการบรรเทาความเดือดร้อน

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ประกอบด้วยผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 30 นั้น เพราะว่าศึกษาปกครองจะต้องอาศัยผู้มีความเชี่ยวชาญและ ประสบการณ์ในด้านกฎหมายเป็นหลัก เพื่อร่วมกันวินิจฉัยข้อกฎหมายแก้ไขปัญหามาทางปกครอง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แต่สิทธิการนำเรื่องขึ้นร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อีกประการหนึ่งยังไม่มียกข้อใช้ เนื่องจากไม่มีประกาศพระราชกฤษฎีกา คือสิทธิตามมาตรา 26 ซึ่งบัญญัติไว้ในกรณีที่มีคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ได้พิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว ผู้ยื่นไม่พอใจในผลแห่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอื่นนั้น มีสิทธิจะนำเรื่องขึ้นอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกได้แต่ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่มีอำนาจดังกล่าว เนื่องจากยังไม่มียกประกาศพระราชกฤษฎีกา

ปัญหาที่เอกชนยังเห็นว่าคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่นวินิจฉัยข้อกฎหมายผิดพลาด จึงไม่สามารถที่จะร้องทุกข์ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นที่ทำการวินิจฉัยไปแล้วได้ จึงทำให้เอกชนผู้ถูกโต้แย้งมีสิทธิไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

เพื่อให้การศึกษาที่ชัดเจนขึ้นผู้เขียนใคร่มาเอาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวมาทำการวินิจฉัยดังนี้

⁷⁴ พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 9

ตัวอย่างคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา ระบุให้การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ เช่น

กรณีบริษัทจีแวกซ์เทรดดิ้ง จำกัด ร้องทุกข์ เกี่ยวกับไม่ได้รับอนุญาตให้ได้รับการส่งเสริมเงินลงทุนในกิจการผลิตสีย้อมผ้า และพิมพ์ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการร้องทุกข์ที่ 26/2529 วันที่ 12 มีนาคม 2529)

เรื่องนี้ ผู้ร้องทุกข์เป็นบริษัทได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมให้ตั้งโรงงานผลิตสีย้อมผ้าที่ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ต่อมาเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2527 ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำขอให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการผลิตสีสำหรับย้อมและพิมพ์ต่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามคำขอรับการส่งเสริมเลขที่ 288/2527 คณะอนุกรรมการบริหารการส่งเสริมการลงทุนได้พิจารณาแล้ว มีมติไม่อนุมัติให้การส่งเสริมแก่โครงการของผู้ร้องทุกข์ เนื่องจากเห็นว่ากำลังการผลิตสีสำหรับย้อมและพิมพ์ประเภท Reductive dyes, Direct dyes และ Acid dyes มีเพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศแล้ว

ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ เพราะเหตุที่ผู้ร้องทุกข์ทราบว่าเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2527 บริษัทไทยอิมปิแก เคมีคอลล์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการประเภทนี้ก่อนแล้ว ได้ยื่นขอเปลี่ยนแปลงกำลังการผลิตสีประเภท Reactive dyes และสีประเภท Direct dyes เพิ่มขึ้น ซึ่งสีดังกล่าวเป็นสีประเภทเดียวกับที่ผู้ร้องทุกข์ยื่นขอรับการส่งเสริมไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อที่จะเกิดกับผู้ร้องทุกข์มิให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนโดยถือว่าการกำลังการผลิตสีสำหรับย้อมและพิมพ์ประเภทดังกล่าวเป็นการเพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศแล้ว เมื่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้อนุญาตให้บริษัทไทยอิมปิแก เคมีคอลล์ จำกัด เปลี่ยนแปลงปริมาณการผลิตได้แล้ว คณะอนุกรรมการบริหารการส่งเสริมการลงทุนจึงได้ปฏิเสธการอนุมัติให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ทั้งๆ ที่ความเป็นจริงปริมาณและกำลังการผลิตสีย้อมผ้าในประเทศยังคงไม่เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศ และบริษัทไทยอิมปิแก เคมีคอลล์ จำกัด ก็ทำการผลิตไม่ได้เลยเพราะขาดเปลี่ยนแปลงไว้ นอกจาก

นั้น คำสั่งไม่อนุมัติของคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ในการส่งสินค้าออกยังต่างประเทศอีกด้วย

ต่อมาในวันที่ 3 กันยายน 2528 ผู้ร้องทุกข์ได้อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติดังกล่าวแต่คณะกรรมการพิจารณาการขึ้นรองการอุทธรณ์โดยได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้พิจารณาแล้ว มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ร้องทุกข์เสีย ด้วยเหตุผลเดียวกับที่คณะกรรมการบริหาร การส่งเสริมการลงทุนได้เคยให้ไว้ ผู้ร้องทุกข์จึงร้องทุกข์ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา ให้ความเป็นธรรมโดยนำเสนอต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี สั่งการให้วิชัยของผู้ร้องทุกข์ได้รับการส่งเสริมการลงทุนต่อไป

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ได้พิจารณาคำร้องทุกข์นี้แล้ว ปรากฏว่า ข้อเท็จจริงในเรื่องร้องทุกข์นี้ว่า ผู้ร้องทุกข์ได้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาการขึ้นรองการอุทธรณ์ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้พิจารณาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ คำสั่งที่ไม่อนุมัติให้กิจการผลิตสีสำหรับย้อมและพิมพ์ของผู้ร้องทุกข์ได้รับการส่งเสริมการลงทุนว่าไม่ เป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า แม้คำสั่งให้ยกอุทธรณ์ดังกล่าว จะเป็นคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาการขึ้นรองการอุทธรณ์ แต่เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้รับ มอบอำนาจจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้พิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ในเรื่องที่ ผู้ร้องทุกข์ขอรับการส่งเสริมการลงทุน จึงถือได้ว่าคำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการกระทำ ในนามของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ดังนั้น การร้องทุกข์อุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของคณะกรรมการ การพิจารณาการขึ้นรองการอุทธรณ์ดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น แต่ขณะนี้ยังมิได้มีพระราชกฤษฎีกา ระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามมาตรา 7(2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงไม่รับคำร้องทุกข์ของผู้ร้องไว้พิจารณา

ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ซึ่งยืนยันอยู่ในหลักการที่เคร่งครัด แต่ในขณะนี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย เมื่อเอกชนผู้กระทำความผิดลืบทิวเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นๆ วินิจฉัยข้อกฎหมายไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ไม่สามารถที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ โดยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ⁷⁵ ยิ่งกว่าองค์กรฝ่ายปกครองอื่น อีกทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เปรียบประดุจเหมือนตุลาการทางคดีปกครองอีกด้วย ซึ่งวินิจฉัยข้อพิพาทตามอำนาจและการตีความตามข้อกฎหมาย มีลักษณะเป็นเอกเทศ จึงจะนำไปใช้กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ได้ แม้ปัญหานั้นจะเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่นอกเหนือความคิดของผู้ตรากฎหมายในขณะที่ออกกฎหมาย ความมีพระราชกฤษฎีกาให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นได้ เพื่อจะให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อหาทางเยียวยาแก่เอกชนผู้กระทำความผิดลืบทิว แม้มีผลกระทบการบริหารบ้างก็เกิดความเป็นธรรม

ปัญหาที่เอกชนผู้ขออุทธรณ์คดีอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจ ที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรคดี⁷⁶ หรือคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองกิติ⁷⁷ เพื่อให้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายและคณะกรรมการดังกล่าวได้วินิจฉัยแล้ว เอกชนผู้นั้นไม่พอใจก็ไม่สามารถที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ เนื่องจากยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาให้ วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นได้พิจารณาวินิจฉัยไปแล้วได้ เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิจึงอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

75 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 30

76 พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 10

77 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 36

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีอำนาจที่จะทำการสอบสวน หรือสั่งการที่จะหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ และกฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ดังนี้⁷⁸

- (1) มีหนังสือสอบถามหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- (2) ให้นำหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่งวัตถุเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้นมาชี้แจงหรือถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้
- (3) มีหนังสือให้ผู้ร้องทุกข์นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา
- (4) มีหนังสือให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องทุกข์มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานประกอบการพิจารณา

ตาม (4) เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้มีหนังสือให้บุคคลที่เกี่ยวข้องให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่ผู้นั้นขัดขืนไม่ยอมให้ความร่วมมือ ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 73 บัญญัติกำหนดโทษไว้⁷⁹ หรือ (3) ในการที่มีหนังสือเรียกให้ผู้ร้องทุกข์นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา หากผู้ร้องทุกข์ไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือเรียกภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจจากนายคดีได้⁸⁰ ซึ่งตาม (3) (4) ไม่มีปัญหาเพราะมีบทกำหนดโทษ

⁷⁸ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 37

⁷⁹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 73 กำหนดให้ผู้ขัดขืนหนังสือเรียกที่ออกตามมาตรา 37(4) ระวังโทษจำคุกหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

⁸⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 46

และบทคัดสิทธิ์ไว้

ปัญหาตาม (1) และ (2) ในกรณีที่ถูกเรียกให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐ และผู้ยื่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ขัดขืนไม่ยอมให้ความร่วมมือด้วยประการใดๆ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดโทษไว้ จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ไม่อาจที่จะนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาหรืออาจทำให้การวินิจฉัยล่าช้า ในบางครั้งผู้ร้องทุกข์หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อน หากไม่เป็นที่พอใจ จึงจะนำคดีไปฟ้องต่อศาล คดีอาจขาดอายุความเนื่องจากการวินิจฉัยล่าช้าก็ได้

4.3.2 การควบคุมโดยศาลยุติธรรม

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ศาลเดี่ยว ศาลยุติธรรมจึงพิจารณาคดีทุกชนิด ศาลไทยจึงนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ในการพิจารณา แก่การควบคุมการกระทำนิติกรรมทางปกครอง จึงเป็นไปในรูปของการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองมากกว่าที่ศาลจะเข้าไปพิจารณารายละเอียด ซึ่งหลักนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในต่างประเทศว่าเป็นการควบคุมการตรวจสอบฝ่ายปกครองเพื่อให้เกิดการในทางปกครอง ขอบด้วยกฎหมายและการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ไม่คำนึงถึงความไม่สุจริตหรือไม่สุจริตแห่งเจตนา แม้ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กระทำการในทางปกครองโดยสุจริต ไม่มีเหตุจงใจเป็นอย่างอื่น ก็อาจถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้เอกชนได้รับความกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพได้เช่น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ กระทำการโดยผิดแบบ หรือแม้แต่การใช้ดุลพินิจไปโดยผิดพลาดเนื่องจากประสพการณ์ ความรู้ ความสามารถ หรือขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ แม้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ มิได้มีเจตนาทุจริตก็ตามถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามศาลย่อมสามารถ ควบคุมตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนตามเงื่อนไข หรือขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แต่การควบคุมการกระทำทางปกครองของศาลยุติธรรม ยังมีปัญหาและข้อ

บทพ้องหลายประการ จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลฎีกา ผู้เขียนพบปัญหาและข้อบกพร่องดังต่อไปนี้

- ปัญหาการเข้าไปตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

การเข้าตรวจสอบการกระทำทางปกครองของศาลนั้น จะกระทำได้เมื่อมีพระราชบัญญัติให้อำนาจโดยเฉพาะเจาะจง หรืออาศัยอำนาจตามหลักทั่วไปแห่งพระราชบัญญัติ หรืออาศัยอำนาจตามหลักกฎหมายทั่วไป จากการศึกษาที่ศาลต้องอาศัยอำนาจที่กล่าวมาแล้วนั้น ย่อมเกิดปัญหายุ่งยากแก่ศาลเป็นอันมาก คือ ศาลจะต้องพิจารณาพิเคราะห์ว่า การกระทำทางปกครอง ซึ่งศาลเองไม่มีความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์พอสำหรับคดีทางปกครอง หลักกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ได้มีการบัญญัติครอบคลุมการกระทำผิดไว้อย่างกว้างขวาง และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ตัวพระราชบัญญัติต่างๆ นั้น จะถูกบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเองก็มีความรู้ความสามารถพอที่จะออกกฎหมายให้ครอบคลุม และเหมาะสมกับการดำเนินกิจการ หรือความต้องการของฝ่ายบริหาร ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านบริหารซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงออกกฎหมายไปในทางที่เป็นลักษณะกว้างๆ ไม่เฉพาะเจาะจงในรายละเอียด และวิธีปฏิบัติ หรือขอบเขตที่จำกัดจึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาจะต้องให้กำหนดฝ่ายบริหารสามารถเสนอออกกฎหมาย ลำดับรองซึ่งมีฐานะเทียบกับพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงฝ่ายบริหาร จำเป็นต้องตรา หรือออกกฎหมายลำดับรอง จากเหตุผลที่ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจคาดการณได้ล่วงหน้าเกี่ยวกับความยุ่งยาก และปัญหาทางการปฏิบัติซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ตลอดจนรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติตามกฎหมายให้เกิดผล รวมทั้งการปิดช่องโหว่ของกฎหมายที่จะต้องดำเนินการอย่างฉับพลัน และเด็ดขาด นอกจากนี้การที่จะบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมาย บางเรื่องหรือบางกรณีเป็นเรื่องทางวิชาการโดยเฉพาะบางกรณีต้องอาศัยกาลเวลาและความเหมาะสม

ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นว่าสร้างปัญหาความยุ่งยากแก่ศาลในการที่จะพิจารณาว่ากฎหมายใด ให้อำนาจศาลเข้าไปตรวจสอบได้ ศาลเองก็มีปัญหาเรื่องคดีทั่วไปซึ่งมีอยู่มาก การที่จะใช้เวลาตรวจสอบ การกระทำทางปกครองโดยเฉพาะเรื่องกฎหมายต่างๆ ให้อำนาจนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก ประกอบกับศาลจะต้องหาความเข้าใจกับหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งมีความสำคัญที่สุด

ของกฎหมายปกครอง คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือคำกฎหมายที่ตราเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งสำหรับประเทศไทยเวลานี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ รวมทั้งประกาศของคณะปฏิวัติ และคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่มีฐานะเท่าพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ประกาศพระบรมราชโองการ กฎกระทรวง กฎทบวง ประกาศกระทรวง ตลอดจนข้อบังคับ ระเบียบข้อบัญญัติ และเทศบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครอง⁸¹ นอกจากนี้การกระทำทางปกครองมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการออกคำสั่ง หรือการปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น แต่รวมถึงการดำเนินการมลัญญาคด้วย ยิ่งกว่านั้นพระราชบัญญัติบางฉบับนอกจากไม่บัญญัติให้กษัตริย์พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้อง ยังบัญญัติอย่างชัดเจนว่า ให้คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นที่สุด ซึ่งศาลต้องอาศัยอำนาจตามหลักรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายทั่วไปแห่งการแบ่งแยก และคานอำนาจอภิปไตย ปฏิบัติหน้าที่รักษาความถูกต้องแห่งตัวบทกฎหมาย ตีความคำว่า "เป็นที่สุด" นั้นหมายความว่า เป็นที่สุดในชั้นพิจารณาคดีของฝ่ายบริหาร จะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาระดับเหนือกว่า หรือต่อคณะกรรมการใดๆ ไม่ได้สัก แต่มิได้หมายความว่า จะมาคัดค้านฟ้องต่อศาลมิได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 646-647/2510 (ระหว่างนายจิว แซ่ไม้กับพวก โจทก์ เทสบาลนคร กรุงเทพฯกับพวกจำเลย) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 มาตรา 12 ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งต้องจัดการรื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่ง และคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่า แม้คำสั่งวินิจฉัยนั้น จะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดคนมาฟ้องร้องต่อศาลมิได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาคำพิพากษาได้ว่าคำสั่งวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

⁸¹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 81

- ปัญหาการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ปัจจุบันฝ่ายปกครองมีอำนาจเข้าไปแทรกแซง การประกอบธุรกิจของเอกชนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม เนื่องจากในอดีต ผู้ประกอบกิจการมักจะเอาเปรียบผู้ที่คือโอกาสในสังคม อันได้แก่ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นเกษตรกร คนยากจน ผู้ที่คือการศึกษา เพราะหลักกฎหมายที่ใช้ในชีวิตประจำวันคือ กฎหมายเอกชน อันได้แก่กฎหมายลักษณะสัญญา กล่าวคือ เมื่อผู้ประกอบกิจการหรือนายจ้าง ตกลงทำสัญญากันว่าการว่าจ้างมักจะเอาเปรียบ เพราะกฎหมายเอกชนถือว่าทั้งสองฝ่ายมีสิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียมกันในการก่อนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน ฝ่ายนายจ้างจึงเอาเปรียบลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ที่คือการศึกษา ด้วยเหตุนี้รัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ที่คือโอกาสให้มีสิทธิเท่าเทียมกัน ให้เกิดเป็นธรรมในสังคม เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายประกันสังคม กฎหมายคุ้มครองผู้ประสพภัยรถยนต์ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น และการที่รัฐสภาได้ออกกฎหมายดังกล่าวมานั้น ไม่อาจที่จะกำหนดรายละเอียดได้ทั้งหมด รัฐสภาจึงให้อำนาจฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อบังคับใช้กฎหมายแม่บทที่รัฐสภาออกมานั้น ด้วยเหตุนี้อำนาจของฝ่ายบริหารจึงเพิ่มมากขึ้นจึงทำให้ฝ่ายบริหารที่กระทำการทางปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง จนศาลมีอาจควบคุมอำนาจดังกล่าวอย่างได้ผล การควบคุมจึงเป็นการควบคุมในรูปแบบเท่านั้น⁸² กล่าวคือศาลจะใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่โดยศาลวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปในทางใดจึงจะถือได้ว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายมิได้ วันแต่ข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย

⁸² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลในประเทศไทย, วารสารกฎหมายและนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 2536 หน้า 41

จากปัญหาที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นทำให้ฝ่ายบริหารที่กระทำหน้าที่ทางฝ่ายปกครองมีอิสระในการใช้ดุลพินิจในทางปกครอง ทำให้ศาลไม่สามารถควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้ได้ผลดี ขึ้นตั้งได้กล่าวมาแล้ว การที่ศาลจะควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายนั้นเป็นเรื่องยาก ศาลจะกระทำได้แต่เพียงพิจารณาว่าฝ่ายปกครองกระทำเกินอำนาจที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ตีความกฎหมายตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาหรือไม่ คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองในคดีนั้นๆ ผ่านข้อทดสอบดังกล่าวทั้งหมดหรือไม่ ศาลจะไม่เข้าไปวินิจฉัยปัญหาทั้งหมดที่ต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจอันเป็นอิสระ⁸³

ปัญหาความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวความคิดของกฎหมาย เช่น ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การผู้มีอำนาจในอันที่จะพิจารณาว่าองค์การใดใช้อำนาจได้แย่งสิทธิของผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจ หรือกรณีใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนให้โทษข้าราชการซึ่งศาลไม่ค่อยควบคุม แม้แต่ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจนั้น นอกจากนี้ยังมีการวินิจฉัยผูกพันกับแนวปฏิบัติที่ตนเองหรือผู้บังคับบัญชาได้กำหนด ซึ่งศาลได้แสดงออกถึงข้อบกพร่องบางประการเกี่ยวกับข้อความคิด ในการที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจดุลพินิจผูกพัน หรือเบี่ยงเบนไปจากแนวปฏิบัติ ดังกรณีการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการสื่อสารแห่งประเทศไทยในคำพิพากษาฎีกาที่ 2106/2525 แม้ผลการดำเนินการวินิจฉัยของศาลจะถูกตั้งแล้วก็ตาม แต่การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้นไม่น่าจะถูกตั้งได้กล่าวมาแล้ว เป็นต้น

ปัญหาความรู้ความเข้าใจในข้อความคิดว่าด้วยอำนาจดุลพินิจ ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถที่จะใช้ดุลพินิจได้ในขั้นตอน การให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง และในขั้นตอนการตัดสินใจ การใช้อำนาจ แต่จากการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาล ปรากฏว่าศาลยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับข้อความคิดว่าด้วยดุลพินิจ เพราะศาลถือว่าขั้นตอนการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงนี้ เป็น

⁸³ จิรนิติ ทะวานนท์, ตุลาการกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน, รัฐสภาสาร ปีที่ 37 ฉบับที่ 11

ปัญหาที่ศาลสามารถควบคุมได้เสมอ ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจในชั้นตอนนี้ ศาลจึงควบคุมการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงทุกกรณีอย่างข้อกฎหมายธรรมดา แม้จะเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่เจาะจงประเภทที่จะต้องนำมาตีแผ่ให้ความหมายพิเศษทางวิชาการหรือความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านหรือหลายด้านรวมกันการควบคุมดังกล่าวนี้ ไม่น่าจะเหมาะสมเพราะถ้อยคำดังกล่าวแสดงออกซึ่งคุณค่าทางประการ ทำให้การให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครองในการนี้จะต้องประเมินคุณค่าของข้อเท็จจริงแต่ละกรณีโดยจะต้องนำมาตีแผ่ให้ความหมายพิเศษทางวิชาการหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือหลายด้านรวมกัน ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วศาลเองก็ไม่อยู่ในวิสัยที่จะพิจารณาวินิจฉัย จึงควรปล่อยให้เป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญมากกว่า ศาลควรจะเข้าทำการตรวจสอบเมื่อการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง ของฝ่ายปกครองในการนี้ที่เป็นไปโดยผิดพลาดอย่างชัดเจนเท่านั้น

- ปัญหาการควบคุมฝ่ายปกครองในการดำเนินคดีทางปกครอง โดยศาลยุติธรรม

ปัญหานี้เกิดขึ้นจากการวินิจฉัยของศาล ที่จะต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติใดได้ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีทางปกครองได้ เพราะพระราชบัญญัติบางฉบับไม่ได้บัญญัติให้อำนาจศาลพิจารณาคดีปกครองได้แล้ว ยิ่งบัญญัติอย่างชัดเจนว่าให้คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นที่สุด ซึ่งศาลจะวินิจฉัยโดยอาศัยหลักรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายทั่วไปตีความคำว่า " เป็นที่สุด " นั้นหมายความว่า เป็นที่สุดในชั้นพิจารณาของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา ระดับสูงขึ้นไป หรือต่อคณะกรรมการใดๆ ไม่ได้อีกแล้ว แต่การนำคดีมาฟ้องศาลย่อมกระทำได้ ต่อจากนั้นปัญหาที่ยากที่ศาลจะต้องวินิจฉัยว่าคดีใดบ้างที่ศาลยุติธรรมไม่มีไว้พิจารณาดำเนินคดีให้ เช่น กรณีที่ประเทศถูกคณะบุคคลเข้าก้าสั่งยึดอำนาจอธิปไตย คราวรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรขึ้นปกครอง เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ ในเรื่องการกระทำทางปกครอง ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะปัญหาว่า เจ้าหน้าที่งานได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แต่ศาลจะไม่วินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่ง โดยไม่วินิจฉัยว่าการยึดอำนาจอธิปไตยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จากปัญหานี้จึงเท่ากับการ

ควบคุมฝ่ายปกครอง โดยศาลนั้นในเรื่องการคานอำนาจโดยการถ่วงดุลในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ไม่ได้ผล จะทำให้ฝ่ายบริหารกระทำการปกครองมีอิสระขึ้น เพราะนอกจากศาลไม่ทำการตรวจสอบการใช้อำนาจของกลุ่มบุคคลที่ถืออำนาจอภิไถยศแล้ว ศาลยังไม่วินิจฉัยการกระทำทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจทางราชการ ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะได้แก่อำนาจในการบังคับบัญชาในระบบราชการ เป็นต้น

นอกจากปัญหาที่กล่าวมานี้เป็นปัญหาที่ศาลเลือกพิจารณาวินิจฉัย ว่าคดีปกครองใดสมควรที่ศาลจะรับไว้พิจารณาตามคดี ซึ่งทำให้ศาลลดบทบาทการคานอำนาจฝ่ายปกครองลงไป เพราะการที่ศาลให้ความเป็นอิสระแก่ฝ่ายปกครองมาก หรือศาลเลือกแนวทางปฏิบัติแก่คดีทางปกครองแล้ว ประชาชนย่อมขาดหลักประกันสิทธิเสรีภาพไปพอสมควร

ปัญหาที่เกิดจากการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ทำให้การดำเนินคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำสืบพยานหลักฐานที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองกล่าวอ้างมีหน้าที่นำสืบนั้นขาดความเหมาะสม เพราะคู่ความในคดีมิได้มีฐานะเท่าเทียมกัน ทำให้การต่อสู้คดีซึ่งราชฎ เป็นฝ่ายฟ้องคดี เพื่อขอความคุ้มครองจากศาลต้องเป็นไปอย่างยากลำบากในการที่จะพิสูจน์ความผิดของฝ่ายปกครอง รวมทั้งวิธีพิจารณาความดังกล่าวยังมีกฎเกณฑ์การรับพยานหลักฐาน และวิธีการพิจารณาความที่เข้มงวดดัดจริตมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้กับการพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากการรับพยานหลักฐาน และวิธีการพิจารณาความที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาความของศาลเฉพาะที่เป็นคดีธรรมดา ซึ่งไม่ใช่คดีปกครอง มีอยู่มากมาย ซึ่งศาลไม่สามารถที่จะพิจารณาให้เสร็จสิ้น บางคดีต้องใช้เวลานานถึงสิบปี จึงทำให้ศาลรับภาระหนักในการที่จะต้องมารับการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายปกครองนั้น เนื้อหาของฝ่ายปกครองแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากกฎหมายปกครองยังเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย จำจะต้องอาศัยคำพิพากษาของศาลมาเป็นแนวทางปฏิบัติกฎหมายปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงเป็นการยากที่ศาลจะพิจารณาคดีปกครองให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว คดีปกครองเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายปกครอง และเกิดความเสียหายแก่เอกชนทั่วไป ไม่ว่าเอกชนหรือฝ่ายปกครองจะเป็นโจทก์หรือจำเลยก็ตาม ผลที่กระทบคดีปกครองนั้น มักที่จะมีผลกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งคดีปกครองนั้นส่วนใหญ่จะ

เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนมาก ไม่ว่าจะ เป็นคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครอง และรวมทั้งกรณีที่เอกชนไม่ยอมปฏิบัติตามที่ฝ่ายปกครองดำเนินการ ซึ่งล้วนแล้วมีผลกระทบต่อประชาชน โดยส่วนรวมทั้งสิ้น เช่น คำสั่งที่ฝ่ายปกครองสั่งปิดโรงงาน ผลกระทบจะมีต่อผู้บริหาร ผู้ผลิต และบุคคลต่างๆ และผู้ที่บริโภคจะพากันเดือดร้อน รัฐเองจะมีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจจากกรณีที่ โรงงานถูกปิด การผลิตไม่เกิดขึ้น ภาครัฐเรียกเก็บก็ไม่ได้ เป็นต้น ดังนั้น การดำเนินคดีของศาลที่ล่าช้า อาจจะทำให้ราษฎรไม่ได้รับความเสียหาย จากการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะกิจการ ที่ทางการค้า ย่อมที่จะต้องได้รับความรวดเร็ว เพราะจะต้องมีการแข่งขันกัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายอย่างมากในการดำเนินคดีของศาล เป็นอุปสรรคแก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยที่ต้องการ นำคดีขึ้นสู่ศาล เพราะจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการขึ้นศาล ค่าทนาย ค่าแต่งทนาย ค่าคำร้อง ค่าใช้จ่ายในการจ้างทนาย ตลอดจนค่าใช้จ่ายเปิดเคล็ด ที่จะต้องเสียเป็นจำนวนมาก

บทที่ 5

บทสรุปและข้อ เสนอแนะ

เจ้าพนักงานตำรวจกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจจึงมีอย่างกว้างขวาง มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการป้องกันปราบปราม อาชญากรรม และจับกุมผู้กระทำความผิดอาญาเท่านั้น ยังมีหน้าที่อื่นอีกเป็นจำนวนมาก เช่น การป้องกัน ประเทศจากการรุกราน จากศัตรูภายนอก หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการออกคำสั่ง อนุญาต ไม่อนุญาต เพิกถอนการอนุญาต ซึ่งเป็นการทำนิติกรรมทางปกครองตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าว ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง อาจจะเป็นการกระทบกระเทือน หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้ง่าย หากเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวมีความสำนึกในหน้าที่ หรือมีคุณธรรมไม่ดีพอ หรือขาดความรู้ ความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย ไม่แสวงหาข้อเท็จจริงอย่างถูกต้อง หรือใช้ช่องว่างของกฎหมายไปใน ทางที่แสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรวได้ ตลอดจนการวินิจฉัยที่ผิดไม่เหมาะสมถูกต้องสอดคล้องกับสภาพ ข้อเท็จจริง หรือไม่สอดคล้องกับปัญหาอย่างแท้จริง เป็นเหตุให้เกิดการกระทบกระเทือน หรือละเมิด สิทธิอันทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อน เกิดการฟ้องร้องคดีต่อศาลนับวันจะเพิ่มมากขึ้น

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาพบว่ากฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าว ซึ่งมี อำนาจในการออกคำสั่งอนุญาต ไม่อนุญาต เพิกถอนการอนุญาตแก่เอกชนผู้ประสงค์จะประกอบกิจการ หรือดำเนินการบางอย่างที่กฎหมายได้กำหนดให้จะต้องขออนุญาตแก่เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วเอกชนผู้นั้นจะประกอบกิจการหรือดำเนินการตามความประสงค์ได้ กฎหมายนี้มา ได้แก่ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ.2478 พระราชบัญญัติ การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493, พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และคำของเก่า

พ.ศ.2474, พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522, พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ.2505, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478, พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509, พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธ พ.ศ.2490, พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ.2473, พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ซึ่งได้ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าว ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยอิสระอย่างกว้างขวาง อาจใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งที่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนหรือโต้แย้งสิทธิแก่เอกชนผู้ขออนุญาตได้ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหลักกฎหมายดังกล่าวว่ามีข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวอย่างไร ตลอดจนองค์การที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ว่ามีข้อบกพร่องอย่างไรหรือไม่ เพื่อเสนอแนะวิธีการควบคุมให้มีประสิทธิภาพเพียงพอให้เกิดความเป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิเอกชนเพื่อเป็นการเยียวยาแก่เอกชนที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบข้อบกพร่องดังนี้

1. พระราชบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวมีข้อบกพร่องที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าว หลายประเทศดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติบางฉบับเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งเป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริง หรือขาดการศึกษาสภาพแวดล้อม และข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้อง หรือใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยใช้ช่องว่างของกฎหมายไปในทางทุจริต ทำให้กระทบกระเทือนหรือละเมิดสิทธิของเอกชนให้เกิดความเดือดร้อนได้

1.2 พระราชบัญญัติบางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลา ให้เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวออกคำสั่งแก่ผู้ร้องขอขออนุญาต การประกอบกิจการ หรือดำเนินการไว้ แต่การประกอบกิจการบางอย่างโดยเฉพาะเรื่องผลประโยชน์ทางการค้าย่อมต้องการความรวดเร็ว และเวลาอันแน่นอน เช่น การขอเปิดดำเนินการกิจการโรงแรม ผู้ขออนุญาตจะต้องทำสัญญาที่กำหนดระยะเวลาล่วงหน้าไว้แน่นอนกับต่างประเทศเพื่อนำนักท่องเที่ยวเข้าพักอาศัยในโรงแรม เมื่อโรงแรมเปิดดำเนินการไม่ได้ตามกำหนดสัญญา เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน มีคำสั่งอนุญาตล่าช้า ผู้ขออนุญาตถูกฟ้องร้องเรียกเสียหายได้

1.3 พระราชบัญญัติบางฉบับไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจตั้งกล่าวปฏิเสหค้ำสั่ง เป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมด้วยเหตุผลในการปฏิเสธไว้ ทำให้เอกชนผู้ขออนุญาต ไม่สามารถ ที่จะเขียนอุทธรณ์ได้ถูกต้องตามประเด็น และนำพยานหลักฐาน แสดงหักล้างคำสั่งปฏิเสธของเจ้าพนักงาน ตำรวจตั้งกล่าว เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้นำ มาประกอบการวินิจฉัยได้ถูกต้องได้

1.4 พระราชบัญญัติบางฉบับไม่ให้สิทธิแก่เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อ รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่ง เจ้าพนักงานตำรวจตั้งกล่าว ได้ เอกชนผู้ขออนุญาตไม่มีโอกาสชี้แจงแสดงหลักฐาน เพื่อหักล้างคำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจตั้ง กล่าวได้ทำให้เอกชนผู้นั้นไม่ได้รับความเป็นธรรม

1.5 พระราชบัญญัติตั้งกล่าวทั้งหมด ไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจตั้งกล่าวไว้ ทำให้ เอกชนผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งจะต้องเสียเวลารอคอยโดยไม่มีกำหนด

1.6 พระราชบัญญัติบางฉบับได้ให้สิทธิแก่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงาน ตำรวจตั้งกล่าวไว้ แต่ไม่ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการอุทธรณ์ ไว้ว่าการอุทธรณ์คำสั่งจะต้องทำอย่างไร มีรายละเอียดอะไรบ้าง เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิจึงไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ถูกต้อง

1.7 พระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้สิทธิแก่ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้า พนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต่ออธิบดีกรมตำรวจ หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ก็ตาม เมื่อเอกชนผู้นั้นได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่ออธิบดีกรมตำรวจ หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี การพิจารณาของอธิบดีกรมตำรวจ หรือ รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนมากมักจะไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่เอกชน เพราะการกระทำบาง อย่าง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งเป็นผู้ออกระเบียบให้เจ้าพนักงาน ตำรวจตั้งกล่าวปฏิบัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์อาจจะล่าช้าเสียง เข้าข้างเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนาย ทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ เพราะการกระทำบางอย่างของผู้ได้บังคับ บัญชาที่ผิดพลาด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดีกรมตำรวจอาจมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

2. การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ปรากฏว่าพบข้อบกพร่องในการควบคุม การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าพนักงานตำรวจดังนี้

2.1 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อทำการวินิจฉัยคำร้องทุกข์แล้ว จะมีความเห็น ไปยังเลขาธิการคณะกรรมการพระราชกฤษฎีกา เพื่อเสนอไปยังนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นประธาน คณะกรรมการกฤษฎีกา และเป็นหัวหน้ารัฐบาล หรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพื่อส่งการไปยังหน่วยงาน ของรัฐให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย นายกรัฐมนตรีจะส่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือไม่ก็ได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงไม่มีอำนาจเด็ดขาดในตัว

2.2 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีอำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยร้องทุกข์จำกัดเพียง บางเรื่องเท่านั้น คือ เรื่องที่อ้างว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร และเรื่องที่กระหน่ำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำสิ้นไหมทดแทน คดีปกครองที่เกี่ยวกับการ ประกอบธุรกิจ ที่มีทุนทรัพย์ ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิได้รับความเสียหายไม่สามารถที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้ฝ่ายปกครองได้ใช้คำสิ้นไหมทดแทนได้ จะต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลให้ ศาลใช้คำสิ้นไหมทดแทนก็ส่วนหนึ่งจะต้องเสียเวลา และค่าใช้จ่าย

2.3 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือผู้ที่บริหารราชการแผ่นดินซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางกฎหมายเป็นหลัก เพื่อร่วมกันวินิจฉัยข้อกฎหมาย และแก้ไขข้อปัญหาในการปกครอง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แต่ปัจจุบันเอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิได้นำเรื่องอุทธรณ์ ในปัญหาข้อกฎหมายต่อ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น และเอกชนผู้นั้น ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ จัดตั้งตามกฎหมายอื่น ๆ ไม่สามารถที่จะนำเรื่องมาร้องทุกข์ ปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ได้ เพราะปัจจุบันยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา ระบุให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจ วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่นได้

3. การควบคุมโดยศาลยุติธรรมพบข้อบกพร่องดังนี้

การดำเนินการพิจารณาความของศาลไทย ได้นำวิธีการพิพากษาความทางแพ่ง มาใช้ในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ทำให้การดำเนินการคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งทำการสืบพยานหลักฐาน ที่กำหนดให้ฝ่ายกล่าวอ้างมีหน้าที่นำสืบนั้น ขาดความเหมาะสมไปเพราะคู่ความในคดีมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ราษฎรซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องคดีเพื่อขอความคุ้มครองจากศาล เป็นไปยากลำบาก ในการพิสูจน์ความผิดจากฝ่ายปกครองรวมทั้งวิธีพิจารณาความ ยังมีกฎเกณฑ์รับฟังพยานหลักฐาน และวิธีพิจารณาความที่เข้มงวดกวดขัน ทำให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง เป็นไปอย่างล่าช้า บางคดีต้องใช้เวลามากกว่าจะเสร็จเด็ดขาด การพิจารณาคดีโดยล่าช้านี้ ทำให้เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ ไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ได้ทันเวลาที่ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางการค้าแล้วย่อมต้องการความรวดเร็ว เฉพาะมีการแข่งขันกันเป็นจำนวนมาก และการที่บุคคลากรของศาลยุติธรรมอันได้แก่ ผู้พิพากษาที่มีความรู้เฉพาะกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีความอันขาดความรู้ด้านอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อต้องนำมาใช้วินิจฉัยและตัดสินคดีปกครอง อันได้แก่ความรู้ทางด้านรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และความรู้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับคดีความนั้นๆ ซึ่งบุคคลากรที่จะทำหน้าที่พิพากษาคดีปกครองจะต้องมีความรู้กว้างขวาง หรือไม่มีความรู้พิเศษเกี่ยวกับเรื่องที่จะพิจารณาเรื่องๆ ไป จึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความ

ข้อเสนอแนะ

1. พระราชบัญญัติต่างๆ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติบางฉบับที่เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือ เจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งอย่างกว้างขวาง ควรที่จะบัญญัติให้ได้รับความรัดกุม กระทบรัศมีชัดเจน ความผิดที่ตีความได้หลายความหมายควรบัญญัติค่านิยมไว้

1.2 พระราชบัญญัติบางฉบับที่ไม่กำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งควรที่จะบัญญัติกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวออกคำสั่งไว้ให้แน่นอน

1.3 พระราชบัญญัติบางฉบับที่ไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน ปฏิเสธคำสั่งแก่เอกชนผู้ขออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมด้วยเหตุผลควรบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวปฏิเสธคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้เอกชนผู้ถูก โต้แย้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ถูกต้อง

1.4 พระราชบัญญัติบางฉบับไม่เปิดโอกาสให้เอกชนผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของ เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียนหรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งได้ เห็นควรบัญญัติกฎหมายให้ เอกชนผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวได้ เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชน ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ มีโอกาสชี้แจงแสดงหลักฐานหักล้างคำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าว

1.5 ควรกำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ เพื่อที่เอกชนผู้อุทธรณ์ได้ทราบคำสั่งชี้ขาดที่แน่นอน

1.6 พระราชบัญญัติต่างๆ ไม่ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการอุทธรณ์ไว้ ควรที่จะกำหนด รูปแบบวิธีการอุทธรณ์พร้อมทั้งรายละเอียดไว้ เพื่อให้เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของ เจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ถูกต้อง

1.7 พระราชบัญญัติบางฉบับได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดี กรมตำรวจ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นนายทะเบียน หรือเจ้าพนักงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยคำสั่งของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวไว้ ผู้อุทธรณ์คำสั่งอาจไม่ ได้รับความเป็นธรรม ควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายให้ผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยเป็นรูปแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญวิชาชีพสาขาอื่นๆ และมีผู้พิพากษาและอัยการร่วมเป็นกรรมการด้วย การ วินิจฉัยชี้ขาดจึงจะเกิดความเป็นธรรม

2. คณะกรรมการวินิจฉัยต้องทุกข์ควรมีการแก้ไข ดังนี้

2.1 ควรมีการบัญญัติกฎหมาย ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจสั่งการตามคำวินิจฉัยที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่มีความเห็นมาแล้วไปยังหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้โดยตรง โดยไม่ต้องเสนอไปยังนายกรัฐมนตรี

2.2 ควรบัญญัติกฎหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยต้องทุกข์มีอำนาจวินิจฉัยคำสิ้นไหมทดแทนแก่เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ เพื่อ เอกชนที่ถูกโต้แย้งสิทธิไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการนำคดีไปฟ้องศาล และเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้พอสมควร

2.3 ควรมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นที่วินิจฉัยไว้แล้วได้

อนึ่ง การปกครองของไทยได้ให้หลักประกันสิทธิ เสรีภาพของบุคคลพอสมควร เมื่อเอกชนผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิอื่นเกิดจากการใช้การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิเรียกร้องขอความเป็นธรรมและให้รัฐชดเชยค่าเสียหาย หรือ เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบได้ แต่เท่าที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่ามีองค์กรใดที่สามารถพิทักษ์ความเป็นธรรมให้แก่เอกชนที่แท้จริงได้ แม้ว่าปัจจุบันจะมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาตัดสินได้คดีทุกประเภท รวมทั้งคดีปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่เอกชนฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนอยู่ก็ตาม แต่ยังมีข้อบกพร่องในการดำเนินคดี เช่น ความบกพร่องในการพิพากษาคดี ยังยึดหลักการตามเกณฑ์ของระบบกฎหมายเอกชนจนเกินไป ไม่เข้าใจถึงฐานะและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครอง เป็นผู้กระทำการแทนรัฐ หรือประชาชนในส่วนรวมกับเอกชนว่ามีฐานะไม่เท่าเทียมกัน และการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ที่เข้มงวด และผู้พิพากษาศาลยุติธรรมยังไม่มีความรู้ด้านกฎหมายอื่น ซึ่งจำเป็นต้องนำมาวินิจฉัยและตัดสินคดี และการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เป็นอุปสรรคต่อผู้ที่มีฐานะยากจนแต่มีความประสงค์จะฟ้องคดี เพราะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนาย ดังนั้นปัจจุบันรัฐจึงได้พัฒนาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นระบบศาลปกครองตามรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีอำนาจในการพิจารณา

พิพากษาคดีปกครองได้โดยตรง อันจะเป็นที่พึ่งของเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นที่พึ่งของข้าราชการชั้นผู้น้อยซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา

3. ศาลยุติธรรมควรมีการแก้ไขดังนี้

ความบกพร่องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งมีการพิจารณาคดีอย่างล่าช้า ไม่ทันการ เนื่องจากว่าเป็นองค์กรยุติธรรม จะต้องมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบพยาน, หลักฐาน และวิธีการเป็นไปอย่างเข้มงวดควດขันอย่างมาก จึงไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งจะต้องได้รับความรวดเร็วและฉับพลัน เพราะถ้าปล่อยย้ให้ล่าช้าอาจจะทำให้เกิดความเสียหายได้ หากไม่ได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครองอย่างรวดเร็ว ดังนั้นผู้พิพากษาควรที่จะมีบทบาทการดำเนินคดีเสียเองตั้งแต่เริ่มคดี เช่น การส่งคำคู่ความโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาพยานหลักฐาน ที่คิดว่าเป็นประโยชน์ต่อคดีตลอดจนงดสืบพยานและพิพากษาคดีได้ตามแต่จะ เห็นสมควร นอกจากนี้ วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลควรที่จะยึดรูปแบบที่น้อยลง และง่ายกว่าพิจารณาคดีทางแพ่ง เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเหมาะสม และรวดเร็วเพื่อให้เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิได้รับความเยียวยาโดยเร็ว และการวินิจฉัยคดี ผู้ที่จะมาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองจะต้องมีความรู้กว้างขวาง หรือไม่มีความรู้พิเศษเกี่ยวกับเรื่องที่จะพิจารณาแต่ละเรื่อง การที่จะให้ศาลยุติธรรมมีหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง อยู่ในขณะที่ยังไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่พิทักษ์ความเป็นธรรมให้แก่เอกชนที่เกี่ยวกับคดีปกครองได้ ควรที่จะมีองค์กรศาลปกครองมาทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย เพื่อให้คู่ความ ได้รับความเป็นธรรมต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

กรมตำรวจ ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี, พระนคร, โรงพิมพ์ตำรวจ, 2506.

คดีต ๗ นคร กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, กรุงเทพฯ, เจริญวิทย์ การพิมพ์, 2528.

จี๊ด เศรษฐบุตร ดร. คำอธิบายกฎหมายนิติกรรมและหนี้ เล่มที่ 1 พระนคร : โรงพิมพ์แสงทอง
การพิมพ์, 2512.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ หน้าที่ 9 เอกสารชุดวิชากฎหมาย
มหาชน หน้าที่ 8-15 กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์สหมิตร, 2525.

หลวง อรรถไกรวัลลือ และพลโทสุข เปรมนาวิน ระบบยุติธรรมและศาลทหาร (มปท. มปป.)

วิริยะ เกิดศิริ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ พระนคร :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517.

ถาวร เกียรติทับทิม กฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2532.

ประยูร กาญจนกุล คำอธิบายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2523.

_____. คำอธิบายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2524.

ประดิษฐ์ มงูธรรม, หลวง คำอธิบายกฎหมายปกครอง, 2474.

ประเสริฐ เมฆมณี ตำรวจและขบวนการยุติธรรม, กรุงเทพฯ บพิธการพิมพ์, 2523.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 พิมพ์ครั้งที่ 11 พระนคร : โรงพิมพ์กรมศาสนา,
2513.

พระยาเทพวิฑูรย์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-6 พิมพ์ครั้งที่ 3 พระนคร :
โรงพิมพ์ไทยวิทยา, 2501.

โกสิน พลกุล ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์พรชัย, 2503.

สุจินต์ จิมสุวรรณ. การได้สวมหมวกฟ้องในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.

เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่มที่ 4,
พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาสน์, 2509

อิสสระ ทิตติวัฒน์ประกาศ กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วน
จำกัด คู่พิมพ์อักษรกิจ, 2527

อุทิศ วีรวัฒน์ ระบบอัยการสากล กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสาร และวิชาการ, กรมอัยการ,
2536

เอช เออูต์ คำอธิบายธรรมศาสตร์ชั้นปริญญาตรี ทางนิติศาสตร์, พระนคร : มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ และการเมือง, 2474

อมร จันทระสมบุญ กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์
พาณิชย์ 2527

เอี่ยม ฉายางาม, ดร. ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. 1789-1848 กรุงเทพมหานคร : บริษัท
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิชย์ จำกัด, 2523.

บทความ

กมลชัย รัตนสการวงศ์ "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมาย และระบบศาลของประเทศ
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดีเกษมทรัพย์,
2531 : 178-194.

กมลชัย รัตนสการวงศ์. "องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ
เยอรมัน" วารสารนิติศาสตร์ 17 กันยายน, 2536 หน้า 72-74.

- คณิต ฌ นคร "วิจิตรพิจารณาคความอาญาของไทย หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน" วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 13 ปีที่ 15 (กันยายน 2528) หน้า 3
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, วีรวัฒน์ จันทร์โชติ, เสริมครุณี กระสินธุ์ และพิมพ์ใจ สืบเรียง "อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย" วารสารกฎหมายปกครอง หน้า 142
- ขุนศักดิ์ ไวล่าววจ "นิติกรรมฝ่ายเดียว ทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส" กฎหมายปกครอง ฉบับที่ 4 ตอน 2 (สิงหาคม 2528) หน้า 273
- พนม เขี่ยมประยูร "การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ 18 (กันยายน 2531) : 15-24
- โกสิน พลกุล. "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง." วารสารนิติศาสตร์ 12 (ฉบับศาลปกครอง 2524) : 38-87.
- บุญศรี มีวงศ์ไธสง "คดีปกครองเยอรมัน" รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ 2531 : 166-177
- มานิช จรมาศ "ข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน" จุลพาท, เล่มที่ 12, 2508 หน้า 10
- ปางดา ศิริวัฒน์ และคมกฤษ เทียนทัต "คำวินิจฉัยการปกครองบทบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวง" วารสารกฎหมายปกครอง 7 (เมษายน 2531) ตอน 1

วิชัย วิวิศว์, อำนวยการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง บทบัญญัติ, เล่มที่ 38, ตอน 2, พ.ศ. 2524.

วราพจน์ วิศรุตพิชญ์. "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ." รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, 2531 : 195-208.

สมพล วรวิพันธ์. "การใช้อำนาจนิติบัญญัติขององค์กรบริหาร." รัฐศาสตร์สาร 30 (ตุลาคม 2525) : 68-77.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. "ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง." รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ 2531 : 209-219.

สมยศ เชื้อไทย. "การกระทำทางปกครอง." วารสารนิติศาสตร์ 17 (กันยายน 2530) : 49-71.

_____. "ทฤษฎีกฎหมายสามชั้นของ ดร.ปรีดี." รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, 2531 : 31-38

สุรินทร์ ถังทอง. "อันลี เคลเซิน และทฤษฎีบทวิสุทธิแห่งกฎหมาย." วารสารอัยการ 14-24 (กุมภาพันธ์-ธันวาคม 2522).

_____. และวราพจน์ วิศรุตพิชญ์. "แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย." วารสารนิติศาสตร์ 14 (กันยายน 2527) : 42-60.

หยุด แสงอุทัย. "การมอบอำนาจให้ออกกฎหมาย." บทบัญญัติ 358 (ธันวาคม 2486).

อมร จันทรมบูรณ์. "มติที่ 3 ของกฎหมาย." วารสารกฎหมายปกครอง 1 (เมษายน 2525).

อมร อินทรกำแหง "ชื่อแปรของกฎหมาย บทบัญญัติ, เล่มที่ 25, ตอนที่ 1
(พฤษภาคม 2511) หน้า 357

อัญชัยศิริ บรรณารักษ์ และศิลปวิทยา, ฐาเวศ ภาวหน้าที่ของ DIRECTOR OF PUBLIC
PROSECUTION" วารสารอัยการ 3 (กุมภาพันธ์ 2533) หน้า 35-48

อุกฤษ มงคลนาวิน ดร.ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน บทบัญญัติ เล่มที่ 1
ตอนที่ 1 พ.ศ. 2518 หน้า 13-14

พระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2478

พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม
อาวุธ พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

พระราชบัญญัติกาพย์ยนต์ พ.ศ. 2473

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
พ.ศ. 2503

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477

พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

Books

Amos and Walton's, Introduction to French Law, third Edition :
Clarendon Press, 1974.

De Smith's, Judicial Review of Administrative Action : Stevens &
Sons Limited, 1980.

Donald D.Barry & Howard R.Whitcomb, The Legal Foundation of Public
Administration. West Publishing Co, 1981.

J.F.Garner, French Administrative Law; second edition, Butterworths,
1973.

J.F.Garner, Administrative law, fifth edition, Butterworths, 1979.

Kenneth Gulp Davis, Administrative Law-Cases Text-Problem : West
Publishing Co., 1974.

Mervyn Lewis, Brithish Tax Law, Macdonald and Evans, 1977.

Robert R.Wright, Susan Webber, Land Use : West Publishing Company,
1978.

Rene David, English law and French law : London, Stevens & Sons, 1980.

F.C.S. Wade and G.Phillips, Constitutional and Administrative law,
ninth Edition : Longman, 1978.

Wade, Administrative law, second edition : Clarendon Press, 1967.

P.Van Dijk, Judicial Review of Governmental Action and the Requirement
of an Interest to sue : Sijthoff & Noordhoff, 1980.

Zaim M.Nedjate and J.E.Trice, English and Continental System of
Administrative law : North - Holland Publishing Company, 1980.

Draft

ภาคผนวก

แบบ ร.ร.1

ใบแจ้งความประสงค์ขออนุญาตเปิดหรือขอจดทะเบียน
หรือสร้างโรงแรม

เขียนที่

วันที่.....เดือน.....พุทธศักราช.....

แจ้งความมายัง นายทะเบียนโรงแรมประจำท้องที่.....

ข้าพเจ้ามีความประสงค์จะขออนุญาต.....ตั้งมีรายการแจ้งต่อไปนี้...

1. ชื่อหรือยี่ห้อโรงแรม.....

2. เป็นโรงแรมอยู่ในประเภทชั้นที่.....

3. ตั้งอยู่.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

4. มีจำนวนห้องสำหรับเช่าพัก.....ห้อง นอกจากห้องที่ใช้ได้ทั่วกัน เช่น
ห้องโถง ห้องรับประทานอาหาร ฯลฯ อนึ่งโรงแรมนี้ยังมิได้จัดสร้างขึ้นตั้งได้แบบแผนผังและรายการ
ตามที่ประสงค์จะสร้างมาด้วยแล้ว 2 สำหรับ เพื่อขออนุมัติ ...

5. นามเจ้าของ.....อายุ.....ปี

ชาติ.....ในบังคับ.....อยู่ที่.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

มีอาชีพ.....

6. นามเจ้าสำนัก.....อายุ.....ปี

ชาติ.....ในบังคับ.....อยู่ที่.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

มีอาชีพ.....

ข้าพเจ้าได้ติดป้ายชื่อหรือยี่ห้อ เป็นภาษาไทยว่า.....
ไว้ ณ ที่เปิดเผยที่หน้าโรงแรมนี้กับมีสมุดจดนามผู้พักไว้ตามระเบียบแล้วและได้ส่งรูปถ่ายของเจ้า
สำนัก ขนาด 6x8 ซม. 2 รูป มาพร้อมกับหนังสือนี้

(ลงลายมือชื่อ.....เจ้าของ
เจ้านัก)

หมายเหตุ ถ้าใช้ในการขออนุญาตจดทะเบียนหรือขอเปิดโรงแรม ให้ขีดฆ่าคำว่า "อนึ่งโรงแรมนี้
ยังมิได้จัดสร้างขึ้น ตั้งได้แบบแผนผังและรายการมาด้วยแล้ว 2 สำหรับ" นั้นออกเสีย

แม้ใช้สำหรับการขออนุญาตเปิดโรงแรมซึ่งยังมิได้จัดสร้างให้กรอกรายการเฉพาะข้อ 3
และ 4 และ ลงนามเจ้าของผู้เดียว แต่เมื่อสร้างเสร็จแล้วให้ยื่นคำขออนุญาตตามแบบนี้ซ้ำอีกครั้ง
หนึ่ง โดยกรอกข้อความเต็มทุกข้อ

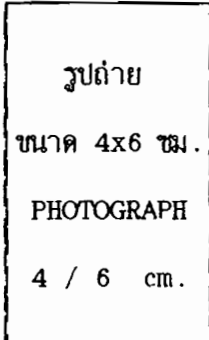
ข้อความด้านหน้า

(ตราครุฑ)

ตม.1

(GARUDA)

TM.1



ประเทศไทย

THAILAND

กองตรวจคนเข้าเมือง

IMMIGRATION DIVISION

หนังสือสำคัญประจำตัวผู้ควบคุมยานพาหนะและคนประจำพาหนะ

CERTIFICATE OF IDENTITY FOR MASTER OF CONVEYANCE AND CREW

เลขที่...../.....

NO.:

ลายมือชื่อผู้ถือ.....

HOLDER'S SIGNATURE

วันออก.....วันหมดอายุ.....

DATE OF ISSUE

DATE OF EXPIRATION

วันต่ออายุ.....มีอายุใช้ได้ถึงวันที่.....

DATE OF RENEWAL

VALID UNTIL

ข้อความด้านหลัง

ชื่อผู้ถือ.....ชื่อสกุล.....ชื่อตัว.....ชื่อรอง.....

HOLDER'S NAME FAMILY NAME FIRST NAME MIDDLE NAME

วันเกิด.....สถานที่เกิด.....

DATE OF BIRTH PLACE OF BIRTH

สัญชาติ.....ตำแหน่ง.....

NATIONALITY POSITION

ชื่อสายการบิน, เรือ หรือพาหนะอื่น.....

NAME OF AIRLINE, VESSEL OF OTHER CONVEYANCE

ลายมือชื่อ.....

SIGNATURE

ผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง

COMMANDER OF THE IMMIGRATION DIVISION

(ประทับตรากองตรวจคนเข้าเมือง)

(SEAL OF THE IMMIGRATION DIVISION)

รายการเกี่ยวกับพาหนะ

INFORMATION OF CONVEYANCE

}

ขาเข้า Inbound

คม.2

ขาออก Outboun

TM.2

เขียนที่.....

Written at

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

date

month

year

เรียน พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง.....

To Immigration Officer

ข้าพเจ้าขอแจ้งรายการเกี่ยวกับพาหนะดังนี้

I wish to inform you of the conveyance as follows:

1. ประเภทพาหนะ.....

Kind of conveyance

2. ชื่อพาหนะ (ถ้ามี).....

name of conveyance (if any)

3. หมายเลขทะเบียน.....

registration no.

4. ขนาด (เฉพาะเรือ).....ตันรีจิสเตอร์

registered tonnage

5. ชื่อเจ้าของพาหนะ.....

name of owner of conveyance

6. เที่ยวบินที่.....

flight no.

7. เที่ยวเรือที่.....
voyage no.
8. รหัสเรียก (ถ้ามี).....
call sign (if any)
9. มาจากท่า.....ประเทศ.....
coming from country
10. จะเข้ามาถึงท่า.....ประเทศไทย
will arrive at Thailand
วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....เวลา.....
date month year at
นาฬิกา
hour
11. จะออกจากท่า.....ประเทศไทย ไปยัง.....
departing from Thailand to
ประเทศ.....
country
วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....
date month year
เวลา.....นาฬิกา
at hour
12. มีคนประจำพาหนะรวม.....คน
WITH THE CREW OF PERSON (S)

13. มีคนโดยสารจำนวนรวม....คน
with passenger(s)
14. ขึ้น/ลง.....คน
embarked/disembarked person(s)
15. ผ่านภายในหกชั่วโมง.....คน
transit within 6 hours person(s)
16. ผ่านกับลา.....คน
transit same conveyance person(s)

ขอจัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจตามวันและเวลาที่กำหนดข้างต้น และข้าพเจ้ายินยอม
เสียค่าทำการ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

Kindly send your officials to inspect the conveyance on the cete and
time as mentiomed above and I undertake to pay overtime fees and other
expenses as stipulated by the law.

ขอแสดงความนับถือ

yours sincerely,

ลายมือชื่อ.....

signature

เจ้าของหรือผู้ควบคุมพาหนะ

Owner of master of conveyance

หมายเหตุ ให้ขีดคำหรือข้อความที่ไม่ต้องการ

Remarks Delete where imapplicable

คำร้องขอใบอนุญาตขายทอดตลาดและค่าของเก่า

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....เลขประจำตัวประชาชน.....

อายุ.....ปี สัญชาติ.....บ้านเลขที่.....ถนน.....

ตรอก/ซอย.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....ขอยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในเขตท้องที่กรุงเทพฯ

เพื่อขออนุญาตทำการ ขายทอดตลาด ในปี.....

ค่าของเก่า ในปี.....ประเภท.....

.....ตั้งต่อไปนี้

1. สถานประกอบอาชีพตั้งอยู่บ้านเลขที่.....ถนน.....

ตรอก/ซอย.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ.....

จังหวัด.....

2. ชื่อสถานประกอบอาชีพ.....

3. อาชีพของผู้รับใบอนุญาต.....

4. ท้องที่สถานีตำรวจ.....

ข้าพเจ้าได้ลงลายมือชื่อต่อหน้าเจ้าพนักงาน

เสียค่าธรรมเนียมแล้ว

ใบเสร็จรับเงิน เล่มที่..... เลขที่..... (ลายมือชื่อ.....ผู้ขอใบอนุญาต

กระทรวงมหาดไทย

คำร้องขออนุญาต...มีอาวุธปืน...เครื่องกระสุนปืน ฯ พ.ศ. 2490

.....
เขียนที่.....
วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....
ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี เชื้อชาติ.....สัญชาติ.....
บ้านเลขที่.....ถนน-ซอย.....สถานีตำรวจ.....
หมู่ที่.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....
ทำคำร้องยื่นต่อ.....ทราบ
ด้วยข้าพเจ้ามีความประสงค์จะ.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

(ลายมือชื่อ).....

ผู้ยื่นคำร้อง

คำขออนุญาตตั้งสถานบริการ

เขียนที่.....

วันที่.....พ.ศ.....

1. ข้าพเจ้า.....

1.1 เป็นบุคคลธรรมดา สัญชาติ.....อายุ.....ปี

บัตรประจำตัวประชาชน หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว เลขที่.....

ออกให้ ณ.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

อยู่บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....ถนน.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

เลขหมายโทรศัพท์.....

1.2 เป็นนิติบุคคลประเภท.....จดทะเบียนเมื่อ.....

เลขทะเบียน.....มีสำนักงานตั้งอยู่เลขที่.....ตรอก/ซอย.....

ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....เลขหมายโทรศัพท์.....

โดย.....ผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้ขออนุญาต.....

สัญชาติ.....อายุ.....ปี บัตรประจำตัวประชาชนหรือใบสำคัญ

ประจำตัวคนต่างด้าว เลขที่.....ออกให้ ณ.....

อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....อยู่บ้านเลขที่.....

ตรอก/ซอย.....ถนน.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....เลขหมายโทรศัพท์.....

2. ข้าพเจ้าขอยื่นคำขอต่อ.....เพื่อตั้งสถานบริการ ตาม
มาตรา 3(1) (2) (3).....

โดยใช้ชื่อสถานบริการเป็นภาษาไทยว่า.....

ภาษาต่างประเทศ (ถ้ามี) ว่า.....และจะตั้งอยู่เลขที่.....

ตรอก/ซอย.....ถนน.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....เลขหมายโทรศัพท์.....

3. ข้าพเจ้ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.
2509 และอาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตเป็นไปตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.
2509

4. พร้อมกับคำขอนี้ ข้าพเจ้าได้แนบหลักฐานต่างๆ มาด้วยแล้ว คือ

(1) แบบแปลนแผนผังอาคารที่ตั้งสถานบริการ จำนวนสองชุด

(2) แผนที่แสดงบริเวณที่ตั้งสถานบริการ จำนวนหนึ่งฉบับ

(3) รูปถ่ายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการหรือผู้แทนนิติบุคคล หน้าตรง ขนาด 4 x

6 เซนติเมตร จำนวนสามรูป

(4) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียน วัตถุประสงค์ และอำนาจลงชื่อแทนนิติ
บุคคลผู้ขออนุญาต ไม่เกินสามเดือนจำนวนหนึ่งฉบับ

(5) หนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของอาคารหรือสถานที่ที่สถานบริการ ในกรณี
ที่ผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการไม่ใช่เจ้าของอาคารหรือสถานที่ที่ตั้งสถานบริการ

(ลายมือชื่อ).....ผู้ขออนุญาต

(ลายมือชื่อ).....ผู้เขียนหรือผู้พิมพ์

บันทึก

สารวัตรหรือนายอำเภอท้องที่

.....
.....

คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่

.....
.....

(ลายมือชื่อ).....

(.....)

ตำแหน่ง.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ภ.ย.1

เรื่องร่าวขออนุญาตฉายภาพยนตร์ ณ สถานที่มหรสพ หรือนำส่งภาพยนตร์

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พุทธศักราช 24.....

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี สัญชาติ.....บังคับ.....

ตั้งบ้านเรือนอยู่.....เลขที่.....ตำบล.....อำเภอ.....

จังหวัด.....เป็น.....บริษัท.....

ขอทำเรื่องร่าวยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้พิจารณา

ด้วยข้าพเจ้ามีความประสงค์จะขออนุญาต

1. ฉายภาพยนตร์ ณ สถานที่ มหรสพ.....
 - หรือ 2. นำหรือส่งภาพยนตร์ซึ่งทำในราชอาณาจักรสยามออกนอกราชอาณาจักรสยาม.....
 3. ชื่อเรื่องภาพยนตร์ (เขียนภาษาต่างประเทศ กำกับด้วยถ้ำมี).....
 4. ภาพยนตร์ที่ขออนุญาตนี้.....ม้วน (ตัวอักษร) ยาว.....เมตร
 5. ชื่อของบุคคลหรือบริษัทที่จัดทำภาพยนตร์ขึ้น.....
 6. เลขที่หรือเครื่องหมายประจำฟิล์มภาพยนตร์.....
 7. ภาพยนตร์เรื่องนี้เจ้าพนักงานผู้พิจารณาของประเทศ.....
- ได้พิจารณาแล้วมีความจำเป็น.....

ลงนาม.....ผู้อนุญาต

คำสั่ง

ให้รับเรื่องราวขออนุญาตฉายภาพยนตร์ ณ สถานที่มหรสพ หน้าหรือส่งภาพยนตร์ ซึ่งทำ
ในราชอาณาจักรสยามออกนอกราชอาณาจักรสยาม เรื่องภาพยนตร์ชื่อ.....
เพื่อให้พนักงานผู้พิจารณาตรวจการดำเนินเนื้อเรื่องภาพยนตร์ในวันที่.....เดือน.....
พ.ศ.

ลงนาม.....ผู้สั่ง

(หมายเหตุ ข้อ 1-2 ในเรื่องราวขออนุญาต และความตอนต้นคำสั่งแห่งแบบ ภ.ย.1 ตอนใด
ไม่ต้องการให้ขีดเสียบ)

ภ.ย.2

เรื่องราวขออนุญาตประกาศโฆษณาแสดงเรื่องภาพยนตร์อื่นๆ

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พุทธศักราช.....

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี ชาติ.....บังคับ.....

ตั้งบ้านเรือนอยู่.....เลขที่.....ตำบล.....อำเภอ.....

จังหวัด.....เป็น.....บริษัท.....ขอทำ

เรื่องราวยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้พิจารณา

ด้วยข้าพเจ้ามีความประสงค์จะขออนุญาตประกาศโฆษณาสินค้า หรือแสดงเรื่องภาพยนตร์

ดังรายการต่อไปนี้

1. ชนิดของประกาศโฆษณา.....
2. จำนวนของประกาศโฆษณา.....ชุดรวม.....แผ่น
3. วิธีประกาศโฆษณา.....
4. สถานที่ที่จะประกาศโฆษณา.....
5. วัน เดือน ปี ที่ประกาศโฆษณา.....

พร้อมด้วยเรื่องราวฉบับนี้ ข้าพเจ้าได้ส่งประกาศโฆษณาทั้งหมดมาเพื่อขออนุญาต และประทับตราเจ้าพนักงานผู้พิจารณา

ลงนาม.....ผู้ขออนุญาต

คำสั่ง

.....

ลงนาม.....ผู้อนุญาต

(ถ้าเป็นประกาศโฆษณาภาพยนตร์ให้ฆ่าคำว่า "อื่นๆ" ออก ถ้าเป็นประกาศโฆษณา
อื่นๆ ให้ฆ่าคำว่า "ภาพยนตร์" ออก)

ภย.3

เรื่องราวขออนุญาตคัดค้านใบอนุญาตภาพยนตร์

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี ชาติ.....บังคับ.....

อยู่บ้านเลขที่.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

เป็น.....บริษัท.....ขอทำเรื่องราวยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้พิจารณา

ด้วยข้าพเจ้ามีความประสงค์จะขออนุญาตคัดสำเนาใบอนุญาตสำหรับภาพยนตร์เรื่องชื่อ

.....มีจำนวน.....ม้วน (ตัวอักษร)

โดยใบอนุญาตประจำเรื่องภาพยนตร์ชื่อ.....

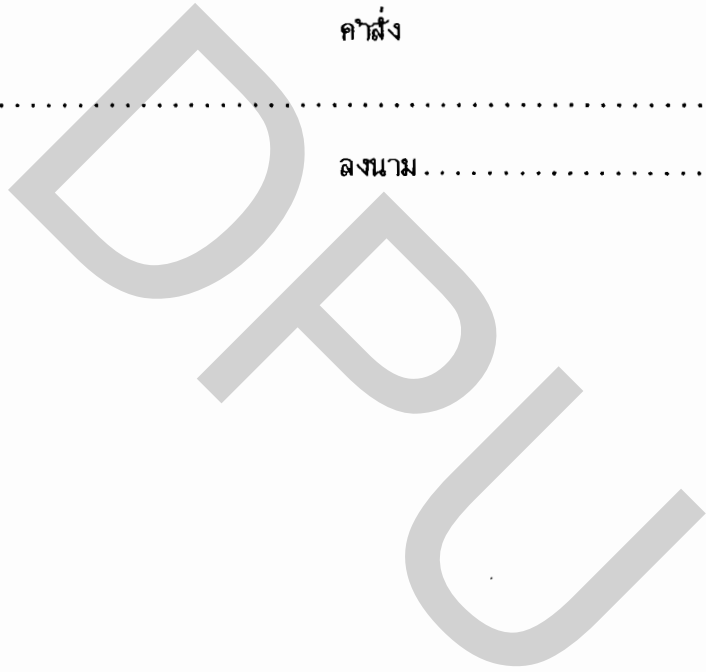
และขอรับรองว่า.....

ลงนาม.....ผู้ขออนุญาต

คำสั่ง

.....

ลงนาม.....ผู้สั่ง



กรมตำรวจ

คำร้องขอใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

เขียนที่

วันที่ พ.ศ.

ข้าพเจ้า นาย, นางนามสกุล เขียนเป็นตัวอักษร

ภาษาของผู้ถือใบสำคัญว่านามอื่นหากมี สัญชาติ

เชื้อชาติเกิดตำบลอำเภอจังหวัด

เมื่อ วัน เดือน ปีภูมิลำเนานอกประเทศไทย ตำบล

อำเภอจังหวัดประเทศนามบิดา

นามมารดานามภรรยาหรือสามีถือใบสำคัญประจำตัว

เลขทะเบียนที่ลงวัน เดือน ปีออกให้ ณ อำเภอ หรือสถานี

ตำรวจจังหวัดได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองเมื่อ วัน เดือน

ปีที่อยู่ในประเทศไทย บ้านเลขที่หมู่ที่ หรือ ถนน

ตำบลท้องที่สถานีตำรวจจังหวัดขณะนี้ประกอบ

อาชีพชื่อสำนักงาน หรือนายจ้างตั้งอยู่ที่ใด (บอกให้

ชัดเจน)ถือหนังสือเดินทางเลขที่ลงวัน เดือน ปี

ออกให้ ณจังหวัดประเทศประเภทคนเข้าเมือง

สัญชาติโควต้าเลขที่ลงวัน เดือน ปีได้รับใบสำคัญ

แสดงรูปพรรณเลขที่ลงวัน เดือน ปีออกให้ที่

จังหวัดได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่เลขที่ลงวัน เดือน ปี

ออกให้ที่.....จังหวัด.....ขอยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนคนต่างด้าว

สถานีดำรวจ.....จังหวัด.....พร้อมด้วยรูปถ่าย.....รูป

เพื่อได้ออกใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวให้แก่ข้าพเจ้าด้วย

(ลงชื่อ หรือ ลายพิมพ์นิ้วหัวแม่มือขวา.....

ของผู้ยื่นคำร้อง).....

เสนอ คณะกรรมการอำเภอ หรือ นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล.....

ขอทราบ ว่า นาย, นาง.....

มีภูมิลำเนาอยู่ตามอ้างในคำร้องนี้จริงหรือไม่

(ลงนาม).....

นายทะเบียนคนต่างด้าวสถานีดำรวจ.....

(วัน เดือน ปี).....

เสนอ นายทะเบียนคนต่างด้าวสถานีดำรวจ.....

ได้ตรวจสอบแล้ว นาย นาง.....

(ลงนาม).....

คณะกรรมการอำเภอ หรือนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล.....

(วัน เดือน ปี).....

คำสั่งนายทะเบียนต่างด้าว

(ลงนาม).....

(วัน เดือน ปี).....

กรมตำรวจ

คำร้องแจ้งเรื่องเด็กต่างด้าวอายุต่ำกว่า 12 ปีบริบูรณ์ที่นำเข้ามา

เขียนที่.....

วันที่.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า นาย, นาง.....นามสกุล.....อายุ.....ปี
สัญชาติ.....เชื้อชาติ.....อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่ หรือ ถนน.....
ตำบล.....ท้องที่สถานีตำรวจ.....จังหวัด.....
ถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวเลขที่.....ลงวัน เดือน ปี.....
ออกให้ ณ อำเภอ หรือสถานีตำรวจ.....จังหวัด.....ขอแจ้งต่อ
นายทะเบียนคนต่างด้าวสถานีตำรวจ.....จังหวัด.....

ข้าพเจ้ามีความประสงค์แจ้งเด็กต่างด้าวอายุต่ำกว่า 12 ปีบริบูรณ์ที่นำเข้ามาเพื่อจดไว้ในใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวของข้าพเจ้า ปรากฏตามรายการบัญชีหลังคำร้องนี้แล้ว

(ลงนาม).....

ผู้ปกครอง

คำสั่งนายทะเบียนต่างด้าว

.....
.....

(ลงนาม).....

(วัน เดือน ปี).....

คำขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน

เขียนที่.....

วันที่.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี สัญชาติ.....

บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต.....

ด้วยข้าพเจ้ามีความประสงค์ขอรับใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน.....

จำนวน.....มีกำหนด.....ณ ที่หรือบ้านเลขที่.....หมู่ที่.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ข้าพเจ้าจะปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการพนันกับลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขของการ
เล่นการพนันตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

ลายมือชื่อ.....ผู้ร้อง

ลายมือชื่อ.....ผู้เขียน

รับคำขอ วันที่...../...../.....

ลายมือชื่อ.....ผู้รับคำขอ

ตำแหน่ง.....

คำสั่ง.....

ลายมือชื่อ.....เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

วันที่...../...../.....

ตำแหน่ง.....

กรณีการอนุญาตต้องได้รับอนุมัติจากผู้บัญชาการตำรวจนครบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทย

1. เสนอ.....
.....

ลายมือชื่อ.....เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

วันที่...../...../.....

ตำแหน่ง.....

2. เสนอ.....
.....

ลายมือชื่อ.....

วันที่...../...../.....

ตำแหน่ง.....

3. เสนอ.....
.....

ลายมือชื่อ.....ผู้สั่ง

วันที่...../...../.....

ตำแหน่ง.....

คำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ

เขียนที่.....

วันที่.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี สัญชาติ.....

อยู่บ้านเลขที่.....ตำบล.....อำเภอ.....

จังหวัด.....

ขอยื่นคำขอต่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

ด้วยข้าพเจ้ามีความประสงค์ขอตตั้งโรงรับจำนำเป็นจำนวนหนึ่งโรง

ใช้ชื่อว่า.....ณ ที่.....เลขที่.....ถนน.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ตามแผนผังสถานที่แนบท้ายคำขอนี้

ข้าพเจ้ามีหลักฐานทุนทรัพย์ คือ.....

.....

ข้าพเจ้ารับรองจะปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายทุกประการ

ลายมือชื่อ.....ผู้ยื่นคำขอ

คำขอว่าประมุขตั้งโรงรับจำนำ

เปียงที่.....

วันที่.....พ.ศ.....

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี สัญชาติ.....

อยู่บ้านเลขที่.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ขอยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

ด้วยข้าพเจ้ามีความประสงค์ขอว่าประมุขตั้งโรงรับจำนำเป็นจำนวนหนึ่งโรง

ใช้ชื่อว่า.....ณ ที่.....เลขที่.....

ถนน.....ตำบล.....อำเภอ.....

จังหวัด.....ตามแผนผังสถานที่แนบท้ายคำขอนี้ และได้วางเงินประกันในการ

ว่าประมุขนี้.....บาท (.....) ด้วยแล้ว

ตัวอักษร

ข้าพเจ้ามีหลักฐานทุนทรัพย์ คือ.....

.....

ข้าพเจ้ารับรองจะปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายทุกประการ

ลายมือชื่อ.....ผู้ยื่นคำขอ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	พ.ต.ท.เมธา วาศิเจอร์ญ
เกิด	20 พฤศจิกายน 2489 ที่อำเภอเมือง จังหวัดอยุธยา
การศึกษา	ประกาศนียบัตรชั้นสูง (เทคนิคอุตสาหกรรม) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
การทำงาน	รับราชการเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2518 เป็นร้อยตำรวจตรี 1 ตุลาคม 2520 รองสารวัตรแผนกคดี กองบัญชาการตำรวจนครบาล 2 ตุลาคม 2527 สารวัตรแผนกคดี กองบัญชาการตำรวจนครบาล เมื่อ 2 ตุลาคม 2529 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง รอง ผกก.4 ส.1