

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงขอบเขตการแบ่งแยกการกระทำทางปกครองกับการกระทำทางอาญา บทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการบังคับใช้มาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ซึ่งจากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่งประกอบด้วยแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พบว่า มีปัญหาดังนี้

1. ปัญหาคำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับคำสั่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และคำสั่งทางปกครอง

การกระทำทางปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นต่างกัน ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องของเจตนารมณ์ กระบวนการขั้นตอน เนื้อหาสาระในการดำเนินการ ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองว่า

ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ปัญหาจึงเกิดขึ้นมาอีกว่า การที่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาออกคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งออกมานั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยส่วนใหญ่แล้วศาลปกครองก็ได้วางแนวไว้ว่า หากเป็นกรณีที่เป็นคำสั่งในการดำเนินคดีอาญาจะเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่มีอยู่ 1 กรณีเท่านั้นที่ศาลปกครองเห็นว่า เป็นคำสั่งทางปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณา และมี 1 กรณีที่เห็นว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ

1.1 กรณีที่หนึ่ง กรณีที่เจ้าพนักงานสอบสวนมีคำสั่งยุติการสอบสวน ปัญหาว่าการยุติการสอบสวน พนักงานสอบสวนมีอำนาจทำได้ตามเงื่อนไขที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดเงื่อนไขอำนาจไว้เท่านั้น หากเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งยุติการสอบสวนด้วยเหตุอื่นนอกจากที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจไว้แล้ว ย่อมอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองโดยศาลปกครองก็ได้มีคำวินิจฉัยว่า กรณีดังกล่าวนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองก็ได้มีคำวินิจฉัยในกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือคาบเกี่ยวกับการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเหมือนกัน เช่น กรณีการออกหมายเรียก การสังคดีของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ฯลฯ คดีเหล่านี้ที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะพิจารณาตรวจสอบ ซึ่งกรณีที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งยุติการสอบสวนเป็นการกระทำที่ไม่อาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน แต่กระบวนการดังกล่าวอยู่ในหรือเป็นกระบวนการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น เมื่อศาลปกครองวินิจฉัยว่า การที่พนักงานสอบสวนยุติการสอบสวนโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือจากที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดนั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง จะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการขัดกันระหว่างอำนาจศาล ระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยอาจมีคำวินิจฉัยที่ขัดกันได้ ทั้ง ๆ ที่สภาพของการกระทำนั้นต่างก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเช่นเดียวกัน

1.2 กรณีที่สอง เป็นเรื่องของการใช้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะในการสลายการชุมนุม ซึ่งโดยปกติแล้วการสลายการชุมนุมต้องมีคำสั่งให้ประชาชนที่เข้าร่วมชุมนุมนั้นสลายการชุมนุมเสียก่อน คำสั่งดังกล่าวนี้ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ในกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจไม่ได้ออกคำสั่งให้สลายการชุมนุม จึงไม่มีตัวคำสั่งที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้นในกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจเข้าสลายการชุมนุมโดยไม่ออกคำสั่งก่อนเช่นนี้ย่อมเป็นการใช้กำลังปฏิบัติการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาจึงมีว่า เมื่อเป็นการกระทำที่ไม่ชอบแล้ว เป็นการกระทำในทางกฎหมายใด และศาลในระบบใดที่จะมีอำนาจในการตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองวางหลักไว้ว่า การสลายการชุมนุมเป็นการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง โดยข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยนี้เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจสลายการชุมนุมเลย โดยมีได้มีคำสั่งให้สลายการชุมนุมเสียก่อน มีปัญหาว่าการที่พนักงานตำรวจเข้าสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังเช่นนี้ เป็นการกระทำทางปกครองหรือการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อวิเคราะห์คำสั่งศาลปกครองสูงสุดแล้วจะพบว่า คำวินิจฉัยถือว่าเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะมีการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญานั้นเอง แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ มีแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นขอบเขตในการชุมนุมก็ดี อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการเข้าควบคุมก็ดี ไม่มีกรอบกติกาเป็นตัวกำหนด หากแต่อำนาจของเจ้าพนักงานจะอ้างจากกฎหมายที่มีใช้อยู่เช่น กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายว่าด้วยความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น ซึ่งก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจในการดำเนินคดีตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ที่มีโทษทางอาญาประกอบด้วย แต่ก็มิใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิหน้าที่ในการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อใช้กฎหมายที่มีอยู่ที่มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว เจ้าพนักงานจึงอาศัยอำนาจของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นฐานในการเข้าสลายการชุมนุม

ซึ่งศาลปกครองก็มองเห็นเช่นนั้นเช่นกัน ซึ่งตามกรณีนี้นั้นข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่าประชาชนอาจจะไม่ได้กระทำการอื่นเป็นการละเมิดกฎหมายอาญาโดยแท้ เนื่องจากเป็นการชุมนุมโดยสงบ มิได้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาแต่อย่างใด โดยปัญหานี้นั้นน่าจะถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจปฏิบัติการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายปกครองมากกว่าที่จะเป็นการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยในกรณีนี้ควรตีความให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

2. ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 9 (2) นี้เป็นปัญหาในส่วนของเหตุแห่งอำนาจศาลว่าศาลในระบบใดจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น เนื่องจากความคลุมเครือของคำว่า “กฎหมาย” ตามมาตรา 9 (2) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” นั้นเอง หากพิจารณาถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวนี้แล้ว ประกอบกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายปกครอง จะพบว่า คำว่า “กฎหมาย” ในบทบัญญัติมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมีความหมายเฉพาะกฎหมายปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายประเภทอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น การที่ศาลปกครองให้ความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้เป็นการขยายเขตอำนาจศาลปกครองให้ศาลปกครองเข้าไปมีอำนาจเกินขอบเขตของอำนาจศาลปกครองเอง เนื่องจากศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะประเภทคดีปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงคดีประเภทอื่น ๆ ด้วย

3. ปัญหาผลบังคับของมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

ในกรณีนี้เป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าเมื่อมีการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว การกระทำนั้น ๆ อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครองหรือ

กฎหมายอาญา ซึ่งจะทำให้ต้องมีการนำบทบัญญัติที่ต่างกันมาบังคับใช้ ซึ่งมีอยู่สามกรณี โดยทั้งสามกรณีนี้มีจุดร่วมของปัญหาอย่างเดียวกัน คือ เป็นกรณีที่จะอยู่ในอำนาจศาลปกครองหรืออำนาจศาลยุติธรรมหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งสามารถกล่าวโดยเฉพาะกรณี ดังนี้

3.1 กรณีการไม่ดำเนินการตามที่ได้รับคำร้องทุกข์

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด กรณีที่มีการรับคำร้องทุกข์แล้ว เจ้าพนักงานสอบสวนไม่ดำเนินคดีตามที่ได้รับคำร้องทุกข์ไว้ต่อไป เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ปัญหาจึงมีว่า การกระทำเช่นนี้ของเจ้าพนักงานเป็นการกระทำที่เป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งควรตีความว่าเป็นการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีโดยให้องค์กรที่มีอยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น พนักงานอัยการหรือศาลเป็นผู้ตรวจสอบ เนื่องจากเป็นการกระทำที่มีการคาบเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากกว่าที่จะเป็นกระบวนการทางปกครอง กล่าวคือ การที่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ดำเนินการตามที่ได้รับคำร้องทุกข์ไว้นั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งเป็นบททั่วไปของการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การที่ศาลปกครองถือว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนืออำนาจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะตรวจสอบนั้น เปรียบเสมือนให้ศาลปกครองเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเสียเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ศาลปกครองย่อมเป็นผู้ดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเสียเอง ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กลายเป็นว่าศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขององค์กรในกระบวนการ

ยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนศาลยุติธรรมพิจารณา เนื่องจากว่า อำนาจศาลปกครองนั้น เป็นการแก้ไขในเรื่องของการกระทำ ในกรณีนี้ก็คือ หากเจ้าพนักงานไม่ดำเนินการ ตามที่ได้ร้องทุกข์ไว้ หากมีผู้ฟ้องคดี ศาลก็ต้องมีคำพิพากษาและบังคับให้เจ้าพนักงาน ดำเนินการตามที่ได้รับคำร้องทุกข์ไว้นั่นเอง โดยในกรณีนี้ย่อมต้องใช้กฎหมายอาญา มาตรา 157 มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดลงโทษในลักษณะของตัวบุคคล ส่วน ในเรื่องของตัวการกระทำนั้น ก็เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบโดยองค์กรใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเอง เช่น ผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงาน พนักงานอัยการ หรือศาลยุติธรรม ที่จะเข้ามาตรวจสอบ

3.2 กรณีการไม่ดำเนินคดีต่อไปซึ่งผู้ต้องหาไม่ยอมให้เปรียบเทียบคดี

ในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า ในคดีที่เป็นความผิดที่ เจ้าพนักงานสามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมาตรา 38 แล้ว หากผู้ต้องหาไม่ยอมให้เปรียบเทียบจะต้องดำเนินคดี ต่อไป ในกรณีที่เจ้าพนักงานไม่ดำเนินคดีต่อไป เป็นการกระทำนอกเหนือวัตถุประสงค์ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวเป็นการ กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานในทางปกครองย่อมมีสิทธิฟ้องขอให้ศาล ปกครองมีคำสั่งได้ ปัญหาจึงมีว่า การกระทำเช่นนี้ของเจ้าพนักงานเป็นการกระทำที่เป็น การละเลยต่อหน้าที่หรือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา โดยในกรณีนี้ก็เป็นลักษณะปัญหาเดียวกับข้อ 3.1 เป็นการกระทำที่มีการคาบเกี่ยวกับการ ดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากกว่าที่จะเป็นกระบวนการทางปกครอง กล่าวคือ การที่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ดำเนินคดีต่อไปใน กรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยอมให้เปรียบเทียบปรับ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตาม บทบัญญัติมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งเป็นบท ทั่วไปของการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การที่ ศาลปกครองถือว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนืออำนาจของกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญาที่จะตรวจสอบนั้น เปรียบเสมือนให้ศาลปกครองเข้าไปมีอำนาจหน้าที่

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเสียเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ศาลปกครองย่อมเป็นผู้ดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเสียเอง ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กลายเป็นว่าศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนศาลยุติธรรมพิจารณา เนื่องจากว่า อำนาจศาลปกครองนั้นเป็นการแก้ไขในเรื่องของการกระทำ ในกรณีนี้ก็คือ หากเจ้าพนักงานไม่ดำเนินคดีต่อไปในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยอมให้เปรียบเทียบปรับ หากมีผู้ฟ้องคดี ศาลก็ต้องมีคำพิพากษาและบังคับให้เจ้าพนักงานดำเนินคดีต่อไปนั่นเอง โดยในกรณีนี้ย่อมต้องใช้กฎหมายอาญามาตรา 157 มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดลงโทษในลักษณะของตัวบุคคล ส่วนในเรื่องของการกระทำนั้น ก็เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบโดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเอง เช่น ผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงาน พนักงานอัยการหรือศาลยุติธรรมที่จะเข้ามาตรวจสอบ ซึ่งควรตีความว่า เป็นการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีโดยให้องค์กรที่มีอยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงาน พนักงานอัยการหรือศาลยุติธรรมเป็นผู้ตรวจสอบ

3.3 กรณีการไม่เพิกถอนหมายจับในกรณีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวที่มีการยอมความกันแล้ว

ในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ว่าหากความผิดเป็นความผิดอันยอมความได้ การไม่ดำเนินการถอนหมายจับตามหน้าที่จึงเป็นการกระทำนอกเหนือวัตถุประสงค์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาจึงมีว่า การกระทำเช่นนี้ของเจ้าพนักงานเป็นการกระทำที่เป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา ในเรื่องของการที่เจ้าพนักงานละเลยไม่เพิกถอนหมายจับในกรณีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวที่มีการยอมความโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า การออกหมายจับเป็นอำนาจของศาลที่มีเขตอำนาจที่จะออกหมายจับตามที่เจ้าพนักงานร้องขอ โดยรวมถึงกรณีที่จะถอนหมายจับด้วย ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องการ

ออกหมายจับก็ดีหรือถอนหมายจับก็ดี เป็นอำนาจของศาลที่มีเขตอำนาจ โดยเฉพาะการถอนหมายจับจะต้องอยู่ในอำนาจของศาลที่ออกหมายจับนั้น ๆ เอง ในกรณีนี้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมถอนหมายจับในคดีที่สิทธิภาคีอาญามาฟ้องระงับแล้ว ซึ่งหากพิจารณาแล้วหมายจับเช่นนั้นย่อมสิ้นผลไปตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าหมายจับนั้นยังคงมีอยู่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกหมายจับฉบับนั้นได้ เนื่องจากหมายนั้นยังไม่ได้ถูกเพิกถอนนั่นเอง ซึ่งในกรณีที่ผู้ถูกหมายจับได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องถอนหมายจับแล้ว เจ้าพนักงานดังกล่าวไม่ถอนหมายจับให้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม เห็นว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ถูกหมายจับนั้นแล้ว โดยการที่จะโต้แย้งเช่นนี้เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่นิ่งเสียไม่ปฏิบัติตามหรือตรวจสอบตามคำร้องขอของผู้ถูกหมายจับในคดีอาญา โดยลักษณะแล้วเป็นการโต้แย้งในทางอาญามิใช่การโต้แย้งในทางปกครอง เพราะเป็นหมายจับในคดีอาญา หากว่าเจ้าหน้าที่ละเลยเสียเช่นนี้ย่อมไม่อยู่ในบังคับของ มาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อยู่ในบังคับของการบังคับเหนือตัวบุคคลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ควรตีความว่าการกระทำในลักษณะนี้เป็นการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและเป็นอำนาจของศาลที่ออกหมายจับที่จะตรวจสอบเพิกถอนหมายจับนั้น เพราะศาลเป็นผู้ออกหมายจับเอง โดยให้สิทธิประชาชนที่ถูกหมายจับดังกล่าว มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่พิจารณาออกหมายจับนั้นได้

This thesis investigates how administrative and criminal adjudicatory actions are distinguished. Considered are the legal provisions of Section 9 (2) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) and the enforcement of Section 9 (2) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure insofar as they impinge upon criminal justice proceedings.

Findings show that there are certain problems inherent in the provisions of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) in Section 9, Clause 1.

In addition, problems are found in regard to pertinent orders issued by the Supreme Administrative Court regarding criminal justice proceedings.

These problems are as follows:

1. There are problems stemming from orders issued by the Administrative Court qua administrative orders pertaining to criminal justice proceedings.

In application, administrative acts and criminal justice proceedings differ in intent, procedures, and content. Section 9 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) stipulates that the legal role of administrative courts is to determine whether administrative orders are lawful or not. Problems occur when it is unclear whether orders issued by officials in the criminal justice system are administrative orders or are rather orders issued in accordance with criminal justice proceedings.

In most cases, the administrative courts set guidelines regarding orders pertinent to criminal cases. In these cases, orders are construed as orders issued in the course of criminal justice proceedings. However, there are cases in which an administrative court issues certain orders which at first blush seem to fall under the jurisdiction of the administrative courts, but may upon closer inspection actually fall under the jurisdiction of the criminal justice courts. There are also cases in which what is initially viewed as being subject to administrative courts should actually be construed as being subject to the actions of criminal justice courts.

1.1 The first case under consideration involves the state of affairs in which an investigating officer orders the termination of an investigation. Problems stem from the fact that terminating an investigation is the prerogative of the investigating officer as stipulated in the Code of Criminal Procedures. Nonetheless, there are cases in which the investigating officer orders a termination of the investigation because of reasons not expressly stipulated in this Code. If so, the rub comes in the fact that such cases must actually fall under the jurisdiction of the administrative courts. Furthermore, administrative courts themselves must also decide whether such decisions should be rendered by administrative courts. Investigation has determined that administrative courts have made such decisions in cases in which the cases in question are closely connected with or overlap criminal justice proceedings.

For example, such difficulties come to light when a writ of summons is issued or when orders are issued by investigating officers or the public prosecutor, etc. Such cases fall under the jurisdiction of courts of criminal justice or involve investigations carried out in the course of criminal justice proceedings. Cases in which investigating officers order the termination of an investigation may not be restricted to lawful actions. If so, such cases must involve criminal justice proceedings. Therefore, when administrative courts decide that investigating officers in such instances did not have the authority under the Code of Criminal Procedures to proceed as they did and when such cases are construed as actually falling under the jurisdiction of administrative courts, problems will ensue. These problems patently stem

from evident conflicts between the putative jurisdiction of the administrative courts and the purported jurisdiction of the courts of justice charged with enforcing the criminal justice system.

1.2 A second instance involves cases in which the authority to maintain peace and order is exercised, such as in cases in which threatening or unruly mobs are dispersed. Normally, mob dispersal requires the issuance of an explicit order to disperse. Such an order is an administrative order. In case police officers do not actually order a mob to disperse, there would be no reason to investigate whether or not such an order had been rightfully or legally issued. Therefore, in a case in which police officers disperse a mob without first issuing an order, such an action would be ipso facto unlawful. Consequently, if this is an unlawful act, it is unclear whether administrative law or criminal law is involved in addition to its being unclear as to which type of court would have the authority to investigate this putatively unlawful action.

In such a case, if an administrative court rules that mob dispersal in this instance actually invokes the authority of the criminal justice system, then patently it could not be a matter falling under the authority of an administrative court. As a matter of fact, such a decision was made when police officers assumed they had the authority to disperse a mob without having to issue an explicit order. The problem is that it is unclear whether the actions of the police officers in dispersing the mob would fall under the jurisdiction of the administrative or the criminal justice courts.

The Supreme Administrative Court ruled that in this instance the officers used the authority vested in them by the Code of Criminal Procedures because their actions were in response to putatively criminal offences. In this connection, attention is directed to the fact that Thailand has a specific law regarding public meetings. The Constitution B.E. 2550 (C.E. 2007) has provisions establishing the right to conduct public meetings. However, there are no specific rules stipulating how such meetings should be conducted or what would be the nature of the authority vested in police officers in controlling them. The purported authority of the officers is extrapolated from existing laws such as the laws governing land transportation, cleanliness and maintaining order, etc. These laws provide police officers with the authority needed to carry out legally sanctioned actions against violators who are at risk of running afoul of criminal sanctions. However, these laws do not specifically stipulate the rights and duties of those who participate in public meetings. Therefore, the use of such existing laws in cases in which there are putatively unlawful actions which would ordinarily entail the application of criminal penalties leads to police officers using the authority of the Code of Criminal Procedures to justify their actions in dispersing mobs, just as do the administrative courts. In this case, however, it can also be seen that participants in meetings who do not violate provisions of the criminal law should not be legally sanctioned. Accordingly, it would seem that the police officers would be acting unlawfully if they acted under the authority

allegedly vested in them by administrative law rather than by the authority purportedly vested in them by the system of criminal justice.

2. The problem of unclarity in the provisions of Section 9 (2) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) can be stated as follows:

The problem lies in establishing which court should exercise jurisdiction in certain cases. Consider the ambiguity of the word “law” in Section 9 (2) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), which is applicable to cases concerning “Contentions regarding administrative or government officials neglecting their duties when they respond in a tardy fashion.” In considering this provision as well as the objectives and the intent of the administrative law in question, it was found that the word “law” in Section 9 (2) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) refers only to administrative law and thus does not cover other types of law. Therefore, the fact that the administrative courts tacitly define “law” in terms of such provisions involves an expansion of the jurisdiction of administrative courts to cases not normally construed as falling under the rubric of administrative law.

3. The problems of the enforcement of Section 9 (2) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) and the Criminal Code, Section 157 is considered as follows:

Taken into account are cases in which duties stipulated by law are neglected. Such cases fall either under the rubric of administrative law or the criminal code depending on the particulars of the three cases examined in this connection. There is a common core to these three cases, the core being whether the cases fall under the jurisdiction of the administrative courts or the courts of justice. The particulars of the three cases are as follows:

3.1 A case of failing to respond to a complaint is the first case to be examined. In this case, the Supreme Administrative Court has set guidelines for cases in which complaints are accepted, but yet investigating officers fail to act on the complaints. Such contentious cases involve government officials neglecting to perform their duties as stipulated by law or delaying in carrying out their duties. Such cases fall under the jurisdiction of the administrative courts. Problems arise, however, when such negligence in failing to carry out duties pertains to provisions of the criminal code. The researcher holds that such culpable negligence should be subject to criminal justice proceedings. Moreover, the law of criminal procedures should be amended to the end that the rights of the general public can be said to be protected only if public prosecutors or judges in the criminal justice system are allowed to conduct pertinent examinations. This is because such negligence closely impinges upon matters which would be properly adjudicated in the course of criminal justice proceedings to a greater degree than would be the case with administrative court proceedings. In other words, the fact that the officials being examined in the course of criminal justice proceedings fail to act on a complaint is not

subject to the jurisdiction of administrative courts. This finding is congruent with the apposite provisions of Section 9 (2) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999).

Nonetheless, in the prescriptions of Section 157 of the Criminal Code, are found general provisions concerning dereliction of duty on the part of officers who shirk their duties as stipulated by law. The fact that the administrative courts consider such actions as not falling under the investigatory authority of the criminal justice system is equivalent to holding that the administrative courts have the authority to intervene in criminal justice proceedings themselves. In other words, the administrative courts would assume the role of participants in criminal justice proceedings.

But this state of affairs is incongruent with the bifurcation of juristic authority in the overall system of justice. It turns out that the administrative courts would be assuming preeminent authority even prior to cases being brought before criminal justice courts. This is because the administrative courts are the courts which stipulate remedies in such cases. If officials do not act on complaints, the courts are compelled to render judgments regarding complainants who sue the officials in order to force them to respond to their complaints. To provide remedies, the courts in question must force the officials to respond to the complaints.

On the other hand, such derelictions of duty also seem to fall under the stipulations of Section 157 of the Criminal Code. Such stipulations

are enforced when they pertain to the unlawful actions of individual officials. In regard to the purportedly principal miscreant, the criminal justice system is enjoined to carry out appropriate proceedings. In such cases, investigatory proceedings are conducted by the superior of the officer in question, the public prosecutor or a court of criminal justice.

3.2 There are also cases in which the findings of the proceedings are unacceptable to the defendant who thereby does not allow the case to fall into abeyance or judgment to be rendered.

In such cases, the Supreme Administrative Court has provided guidelines stipulating that officials guilty of committing such offenses can be fined in accordance with Sections 37 and 38 of the Criminal Code Procedures. If the defendant does not accept being fined, proceedings must be recommenced. In such a case criminal justice officials do not conduct the proceedings, inasmuch as the matter is considered to be beyond the scope of Criminal Code Procedures. Malfeasance in such cases has been perpetrated by a government official and the concerned agency has the right to request the administrative courts to issue an appropriate order to the negligent and now recalcitrant official.

Nevertheless, the problem still arises as to whether such dereliction of duty on the part of a government official still falls under the sanctions of the Criminal Code. This state of affairs is equivalent to the problem broached in 3.1 above because dereliction of duty in such cases involves boundary overlaps between the jurisdictions of the criminal justice system and

administrative law. Accordingly, the fact that criminal justice system officials do not file charges when defendants refuse to accept being fined is not a matter falling under the jurisdiction of the administrative courts by reference to the provisions of Section 9 (2) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999). However, the matter does fall within the scope of Section 157 of the Criminal Code, which explicitly contains measures pertinent to dereliction of duty on the part of government officials.

In view of the fact that the administrative courts deny that such cases fall within the purview of the criminal justice system is tantamount to the administrative courts abrogating the authority of the criminal justice system in regard to relevant criminal justice proceedings and assuming the prerogative of intervention in such proceedings. If so, this state of affairs is incongruent with the principle of bifurcation of juridical duties. Accordingly, the administrative courts would in effect be assuming control of criminal justice proceedings even prior to cases being brought before criminal justice courts. This conclusion is a consequence of administrative courts assuming jurisdiction in such cases by virtue of being responsible for providing remedies. As already seen above, if judicial proceedings are discontinued because the defendant in such a case refuses to be fined, a suit may be brought to force the court to render a judgment in the case under consideration. As we know, Section 157 of the Criminal Code would be brought to bear to

institute further proceedings against the negligent and continuously recalcitrant official.

In circumstances in which it is necessary for negligent officials to be investigated by the superiors of said officials or by the public prosecutor, such criminal justice proceedings must be interpreted as necessary to the protection of the rights of the general public. In such a case, it will be necessary to amend the Code of Criminal Procedures in order to provide precise provisions pertaining to pertinent investigations in such cases.

3.3 Another such case is when there is a failure to quash a warrant of arrest in the case of compounded offences against an individual.

In such cases, the Supreme Administrative Court has established the principle that if there are compound offences, failure to quash the warrant of arrest is beyond the scope of the Code of Criminal Procedures. If such a failure stems from negligence on the part of government officials, then the problem becomes one of determining whether such negligence falls within the scope of the Criminal Code. If the issuance of a warrant of arrest is within the authority of a court having jurisdiction to issue such warrants of arrest at the behest of public officials, then such authority should equally be applicable to cases in which such warrants were quashed.

Such considerations pertain to cases in which officials involved in quashing such warrants of arrest have the authority to settle disputes in criminal cases. However, if the warrant of arrest is still in existence it still

may bring damages to the person issued the warrant of arrest since that warrant of arrest has yet to be quashed. In such cases, if the person issued the warrant of arrest requests the concerned public officers to quash the warrant of arrest and if the officers do not do so for whatever reasons, this would violate the rights of the person in question.

Such a violation of rights, however, is a violation under criminal law and not under administrative law. This is because the warrant of arrest originally pertained to a criminal case. If the officers in question are negligent in such a case, their dereliction of duty could not fall within the scope of Section 9 (2) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999). For it falls within the scope of authority over individuals by reference to Section 157 of the Criminal Code.

Properly interpreted such a case should be conducted in accordance with criminal justice proceedings. After all, inasmuch as criminal justice courts issued the original warrants, they should obviously have the authority to investigate the quashing of such warrants. Therefore, individuals to whom warrants of arrest were issued should have the right to file a petition to the court of criminal justice which originally issued the said warrant of arrest.