



การพัฒนาองค์ความรู้ของนิตกรสำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการปฏิบัติงาน
กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
และรัฐวิสาหกิจ

นายอิสสระ ยะไชยทิพย์

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2565

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การพัฒนาองค์ความรู้ของนิตกรสำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการปฏิบัติงาน
กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

โดย

นายอิสสระยะ ไชยทิพย์

รหัสประจำตัว 65-14-66

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ในการปฏิบัติงานกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กับส่วนราชการ
หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

อาจารย์ที่ปรึกษา :



.....
(นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



.....
(อาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14



.....
(นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นายอิสริยะ ไชยทิพย์
 นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับ
 ข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 14
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : การพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภา
 ผู้แทนราษฎร ในการปฏิบัติงานกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการ
 สภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ
- อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม) : อาจารย์กัญเกียรติ ภูมิรัตน์

รายงานเรื่อง การพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภา
 ผู้แทนราษฎร ในการปฏิบัติงานกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
 กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และ
 ประมวลสรุปผลเกี่ยวกับการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
 และรัฐวิสาหกิจ กฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของ
 คณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ศึกษาวิเคราะห์รวบรวมกฎหมาย กฎ ระเบียบ
 มติคณะรัฐมนตรี และแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.)
 ที่เกี่ยวข้อง โดยในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study)
 โดยเก็บรวบรวมเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณา
 ความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มติคณะรัฐมนตรี แนว
 คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ระเบียบสำนัก
 นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการ
 ดำเนินคดี พ.ศ. 2561

โดยผลการศึกษาที่ได้จากการพิจารณาดำเนินการทางวิชาการและเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลจาก
 แนวคิดและทฤษฎีของหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณา
 ความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มติคณะรัฐมนตรี แนวคำ
 วินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
 ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

จึงนำข้อมูลข้อเท็จจริงมาสรุปวิเคราะห์แล้วจัดทำเป็นองค์ความรู้การปฏิบัติงานของสำนักกฎหมาย
กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานเรื่อง การพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการปฏิบัติงานกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยการให้คำปรึกษา คำแนะนำ และการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเมตตาจาก อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา รวมถึงคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ร่วมให้คำแนะนำในวันนำเสนอเพื่อให้รายงานมีเนื้อหาที่ครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้าและคณะเจ้าหน้าที่ที่ได้จัดการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14 และได้ให้ความช่วยเหลือตลอดจนอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดียิ่งจนจบการศึกษาอบรม

นายอิสสระ ไซทิพย์

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14

สถาบันพระปกเกล้า

วันที่ 26 พฤษภาคม 2566

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ประเด็นการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.5 วิธีการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดและหลักวิชาการ	6
2.1.1 แนวคิดในการบริหารจัดการความรู้	6
2.1.2 แนวคิดในการบริหารจัดการความเสี่ยง	7
2.1.3 หลักการเขียนคู่มือในการปฏิบัติงาน	8
2.1.4 หลักการใช้ภาษา	9
2.2 หลักเกณฑ์ ระเบียบ แนวคำวินิจฉัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	9
2.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	9
2.2.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	10
2.2.3 หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda)	10
2.2.4 ทฤษฎีสัญญา	10
2.2.5 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553	14
2.2.6 มติคณะรัฐมนตรี	14
2.2.7 แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.)	14
2.2.8 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561	15
2.2.9 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding)	15
2.2.10 บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement)	16

บทที่ 3	วิธีการศึกษา	17
3.1	วิธีการศึกษา	17
3.2	เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	18
3.3	การเก็บรวบรวมข้อมูล	18
3.4	วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	19
บทที่ 4	ผลการศึกษา	20
4.1	ผลการศึกษา	20
4.2	ผลที่คาดว่าจะได้รับ	21
บทที่ 5	สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	23
5.1	สรุปผลการศึกษา	23
5.2	อภิปรายผลการศึกษา	30
5.3	ข้อเสนอแนะ	31
5.3.1	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	31
5.3.2	ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ	31
5.3.3	ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ	32
บรรณานุกรม		33
ภาคผนวก		

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีวิสัยทัศน์ในการเป็นองค์กรที่เป็นเลิศในการให้บริการ เพื่อส่งเสริมงานของสถาบันนิติบัญญัติให้ก้าวหน้า ทันสมัย โปร่งใส และเป็นธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของปวงชน และมีพันธกิจหลักประการหนึ่งที่จะต้องทำเพื่อไปสู่เป้าหมายคือ การพัฒนางานของฝ่ายนิติบัญญัติด้านบริหารจัดการ ด้านวิชาการ และด้านบริการให้มีคุณภาพ ดังนั้น สำนักกฎหมายซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามพันธกิจของสำนักงานฯ ที่กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร และหน้าที่ประการหนึ่งของสำนักกฎหมายตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 คือ การวินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ และตอบข้อหารือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบและข้อบังคับอันเกี่ยวแก่อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและส่วนราชการในสังกัด ซึ่งประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในส่วนนี้มีส่วนสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้พันธกิจของสำนักงานฯ ประสบผลสำเร็จและบรรลุเป้าหมายขององค์กรตามที่กำหนดไว้ได้

สำนักกฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่งในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งในการวินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบและข้อบังคับ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่วนราชการในสังกัด และการดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของสำนักงานฯ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ได้กำหนดแนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง ทั้งสิ้นรวม 7 ประการ ประกอบด้วย 1. การดำเนินคดีในศาลยุติธรรม 2. การดำเนินคดีในศาลปกครอง 3. การดำเนินคดีชั้นอนุญาโตตุลาการ 4. ระยะเวลาส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ 5. การดำเนินคดีที่ขาดอายุความ 6. การยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ 7. ให้มีคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า นิติกรของสำนักกฎหมายมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญต่อการดำเนินคดีแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกับการดำเนินคดีคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง ที่ต้องดำเนินการในชั้นศาล และนิติกรของสำนักกฎหมายเป็นเพียงผู้ประสานคดีเท่านั้น แต่ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจนั้น จะดำเนินการในชั้นพนักงานอัยการและคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ซึ่งนิติกรของสำนักกฎหมายมิได้เป็นเพียงผู้ประสานคดีแต่เป็นผู้แทนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการสู้ข้อพิพาทดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นิติกรของสำนักกฎหมายจะต้องเตรียมการไว้ล่วงหน้าเป็นการปฏิบัติงานเชิงรุก มีข้อมูลที่มีการศึกษาและรวบรวมให้เป็นระบบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงาน

การดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จึงมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างไปจากการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง เป็นอย่างมาก กล่าวคือในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง พนักงานอัยการมีหน้าที่ ว่าความ แก่ต่างในชั้นศาลให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามที่กฎหมายกำหนด นิติกรเป็นเพียงผู้ประสานงานกับพนักงานอัยการเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (3) ที่กำหนดให้ในคดีแพ่งหรือคดีปกครอง พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ และ มาตรา 14 (4) ที่กำหนดให้ ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควร พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้ แตกต่างกับกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) เป็นผู้พิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องในชั้นศาล

การปฏิบัติหน้าที่ของนิติกรผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวจึงมิใช่เพียงการประสานงานให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลตั้งเช่นในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ มาตรา 14 (3) และ (4) กำหนดไว้เท่านั้น แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของสำนักงานฯ ในการต่อสู้คดีชี้ขาดข้อพิพาทต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ (กยพ.) ด้วยตนเอง ซึ่งการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักกฎหมายตามภารกิจดังกล่าวข้างต้นจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งในด้านรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพราะหากไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอาจทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือข้อพิพาทขึ้น และทำให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์

ดังนั้น การจัดทำองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักกฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่ง สามารถนำข้อมูลที่ได้การศึกษามาใช้เป็นหลักพิจารณาในการดำเนินคดีการต่อกรณีดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง โดยเป็นการทำงานในเชิงรุกเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับนิติกรผู้รับผิดชอบ ในด้านการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพและสร้างผลสัมฤทธิ์ที่คุ้มค่าให้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และยังประโยชน์ให้เกิดแก่เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ในอันที่จะทราบและเข้าใจหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ อำนวยหน้าที่ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ผิดระเบียบและไม่เกิดความเสียหายแก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากกรณีใดเกิดความเสียหายต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานฯ ต้องชดใช้ความเสียหายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2560 รับทราบตามข้อสังเกตของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ (กยพ.) โดยกำหนดให้ในกรณีที่ต้องมีการดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกเงินงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีการรับสภาพหนี้ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น กรณีตัวอย่างในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ครั้งที่ 3/2557 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2557 ได้พิจารณาตัดสินชี้ขาดให้เทศบาลนครราชสีมาชำระค่าชลประทานค้างชำระเดือน มกราคม 2546 ถึงเดือนกันยายน 2558 จำนวน 44,674,212 บาทให้แก่กรมชลประทาน โดยสำนัก

การคลังและงบประมาณจึงต้องดำเนินการตั้งงบประมาณไว้เพื่อชดใช้แก่ความเสียหายนั้น และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อสอบสวนหาผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และประมวลสรุปผลเกี่ยวกับการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ กฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง แนวคำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุด และแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.)

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์รวบรวมกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ที่เกี่ยวข้องกับกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาคอขวดในการปฏิบัติงานของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์และจัดทำเอกสารรายงานผลการศึกษา โดยจัดทำเป็นองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

1.3 ประเด็นการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ กฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง แนวคำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุด และแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ตลอดจนปัญหาคอขวดในการปฏิบัติงานของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เอกสารวิชาการฉบับนี้มุ่งศึกษาทฤษฎีสัญญา หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ แนวคำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุด แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) รวมถึงการศึกษาสภาพปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา โดยมีระยะเวลาในการศึกษาระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2565 ถึงมีนาคม 2566

1.5 วิธีการศึกษา

ในการศึกษารั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) โดยเก็บรวบรวมเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มติคณะรัฐมนตรี แนวคำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุด แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้นิติกรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติงานของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

1.6.2 มีข้อมูลและแนวทางต่าง ๆ พร้อมในการการปฏิบัติงานของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

1.6.3 เพิ่มองค์ความรู้ ความชำนาญ ให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี และมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ต่อราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

1.6.4 มีองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและหลักวิชาการ

2.1.1 แนวคิดในการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) (สุวัชรา จุ่นพิจารณ์, 2554)

ความรู้เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีศักยภาพ มีความสามารถในการพัฒนาตนเอง พัฒนาสังคม และประเทศให้เจริญก้าวหน้า ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านข้อมูล ข่าวสาร และความรู้อย่างรวดเร็ว ประกอบกับมีความรู้ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ในสังคมปัจจุบันอาจเรียกได้ว่าเป็นสังคมฐานความรู้ (Knowledge – based society) ซึ่งเป็นสังคมที่ต้องใช้ความรู้ในการขับเคลื่อนองค์กรและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพ การบริหารจัดการความรู้จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาองค์กร เนื่องจากเป็นการนำเอาความรู้จากบุคลากรในองค์กรออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร โดยเฉพาะความรู้ที่ใช้ในการปฏิบัติงานจริงซึ่งเป็นความรู้ที่เกิดจากทักษะ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญ ใน การปฏิบัติงาน อันเป็นความรู้ที่อยู่นอกเหนือจากการเรียนในชั้นเรียน โดยปัจจุบันมีผู้ให้ความหมายของการบริหารจัดการความรู้ไว้อย่างหลากหลาย อาทิ

“กระบวนการที่ดำเนินการร่วมกัน โดยผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานย่อยขององค์กร เพื่อสร้างและใช้ความรู้ในการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยมีเป้าหมายพัฒนางานและคนโดย ใช้ความรู้และการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือ” (ศ.น.พ. วิจารณ์ พานิช : ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการ จัดการความรู้เพื่อสังคม (ส.ค.ส.))

“วิธีการจัดการความรู้เป็นกลยุทธ์และกระบวนการในการ จำแนก จัดหา และนำความรู้มาใช้ ประโยชน์ เพื่อช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้” (European Foundation for Quality Management : EFQM)

โดยสรุปแล้วการบริหารจัดการความรู้เป็นการบริหารจัดการเพื่อให้ “คน” ที่ต้องการใช้ความรู้ “ได้รับความรู้ที่ต้องการ” ใน “เวลา” ที่ต้องการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำงานในภาครัฐที่ต้องการความรวดเร็วฉับไว ถูกต้องแม่นยำ สามารถตอบสนองความต้องการ ของผู้ใช้บริการได้อย่างทันท่วงที และมีความซับซ้อนขององค์ความรู้ในหลากหลายสาขา ซึ่งต้องมีการ

บริหารจัดการความรู้ให้พร้อมสำหรับการปฏิบัติงานอยู่เสมอ โดยขั้นตอนในการบริหารจัดการความรู้ประกอบด้วย

- (ก) การบ่งชี้ความรู้ที่จำเป็นต้องมี (Knowledge Identification)
- (ข) การสร้างและแสวงหาความรู้ (Knowledge Creation and Acquisition)
- (ค) การจัดความรู้ให้เป็นระบบ (Knowledge Organization)
- (ง) การประมวลและกลั่นกรองความรู้ (Knowledge Codification and Refinement)
- (จ) การเข้าถึงความรู้ (Knowledge Access)
- (ฉ) การแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ (Knowledge Sharing)
- (ช) การเรียนรู้ (Learning)

2.1.2 แนวคิดในการบริหารจัดการความเสี่ยง (Risks Management)

การบริหารจัดการความเสี่ยง คือ การบริหารจัดการกับปัจจัยหรือกระบวนการต่าง ๆ เพื่อลดสาเหตุและโอกาสที่จะเกิดความเสียหาย หรือเพื่อให้ระดับหรือขนาดของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไม่สูงไปกว่าระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ โดยจะเป็นการจัดการกับความเสี่ยงทั้งในการระบุ การวิเคราะห์ การประเมิน การดูแลตรวจสอบ และการควบคุมความเสี่ยงที่มีความสัมพันธ์กับกิจกรรมหรือหน้าที่ในการดำเนินงาน เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานลดความเสียหายจากความเสี่ยงมากที่สุด และสามารถบรรลุผลตามเป้าประสงค์ขององค์กรที่กำหนดไว้ได้ (จารุพร ไวยนันท์, 2552)

การบริหารความเสี่ยง คือ กระบวนการระบุหาความเสี่ยงที่สำคัญขององค์กร การประเมินผลกระทบของความเสี่ยง การพัฒนาแนวทางการจัดการกับความเสี่ยงและนำไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ โดยมีการบูรณาการและเน้นความสอดคล้องระหว่างกลยุทธ์ บุคลากร กระบวนการและเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มคุณค่าสูงสุดให้กับองค์กร และหมายรวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการระบุหาและควบคุมความเสี่ยง ซึ่งมีผลกระทบต่อการบรรลุพันธกิจและเป้าประสงค์ขององค์กร (สุรพงษ์ มาลี, 2557)

การปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐทุกภาคส่วนต่างมีเป้าประสงค์เพื่อที่จะพัฒนาองค์กรให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนั้น การดำเนินงานแต่ละขั้นตอนจึงมีความเสี่ยงที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางที่กำหนดไว้โดยให้เกิดข้อบกพร่องน้อยที่สุด จึงมีความจำเป็นต้องนำหลักการในการบริหารจัดการความเสี่ยงมาใช้ในทุก ๆ ขั้นตอนเพื่อที่จะสามารถบรรลุ

เป้าประสงค์ดังกล่าวได้ โดยกระบวนการของการบริหารจัดการความเสี่ยงประกอบด้วย (จารุพร ไวยนันท์, 2552)

(ก) การกำหนดวัตถุประสงค์ของงาน เพื่อให้ทราบขอบเขตการดำเนินงานและสามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเกิดจากการดำเนินงานได้อย่างครบถ้วน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรด้วย

(ข) การระบุความเสี่ยงของงาน เป็นขั้นตอนในการระบุเหตุการณ์ที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงาน โดยพิจารณาจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้องกับงานและองค์กร ซึ่งอาจเป็นเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นแล้วหรือเป็นเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

(ค) การวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยง เป็นขั้นตอนที่จะช่วยจัดลำดับความเสี่ยง โดยเรียงลำดับจากความเสี่ยงสูงสุดไปจนถึงระดับความเสี่ยงต่ำสุด ซึ่งจะพิจารณาจากความสัมพันธของผลกระทบและโอกาสที่จะเกิด

(ง) การจัดการความเสี่ยง โดยการหาวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยงแต่ละประเภทที่ระบุ วิเคราะห์และประเมินออกมาให้มีผลกระทบลดลงหรือมีโอกาที่จะเกิดน้อยลง โดยอาจเป็นวิธีการเพื่อลดความเสี่ยง เช่น การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนวิธีการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงนั้น หรือเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงโดยการละเว้นไม่กระทำการนั้นหากผลลัพธ์ที่ได้จะไม่คุ้มค่างับความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หรือการโอนความเสี่ยงและการยอมรับความเสี่ยง เป็นต้น

(จ) การติดตามและรายงานผลการบริหารจัดการความเสี่ยง เป็นขั้นตอนที่ต้องกระทำอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการบริหารจัดการความเสี่ยงตามวิธีการที่กำหนดไว้ นั้นมีคุณภาพและมีความเหมาะสม และสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าประสงค์ขององค์กรได้

2.1.3 หลักการเขียนคู่มือปฏิบัติงาน

คู่มือปฏิบัติงาน (Work Manual) หมายถึง เอกสารที่แต่ละหน่วยงานสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น และใช้เป็นคู่มือสำหรับศึกษาการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน อีกทั้งยังสามารถปรับปรุงให้สอดคล้องกับระเบียบ วิธี เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต (เรืองชัย จรุงศิริวัฒน์, 2555)

คู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual) เป็นเสมือนแผนที่บอกเส้นทางการทำงานที่มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของกระบวนการ ซึ่งได้ระบุถึงขั้นตอนและรายละเอียดต่าง ๆ ของกระบวนการทำงาน ส่วนใหญ่คู่มือการปฏิบัติงานจะจัดทำขึ้นสำหรับงานที่มีความซับซ้อน ประกอบด้วยขั้นตอนหลากหลาย

ขั้นตอนและมีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรหลายคน โดยผู้ปฏิบัติงานจะสามารถใช้คู่มือนี้อ้างอิงการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน

คู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual) จึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน ที่มุ่งสู่การการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ คู่มือการปฏิบัติงานจะช่วยลดการตอบคำถาม ลดเวลาการสอนงาน ช่วยเสริมสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติงานเกิดความสม่ำเสมอในการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเดียวกัน ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังทำให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการได้มาตรฐาน เป็นไปตามเป้าหมาย ได้ผลผลิตหรือการบริการที่มีคุณภาพ บรรลุผลสำเร็จรวดเร็วตามกำหนดเวลา มีความปลอดภัย ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่องค์กรและบุคลากรในองค์กร

การเขียนคู่มือการปฏิบัติงานที่ดีจะต้องสามารถสร้างประโยชน์สำหรับการปฏิบัติงาน โดยจะต้องใช้ภาษาที่กระชับ ชัดเจน เข้าใจง่าย มีความเหมาะสมกับองค์กรและผู้ใช้งาน แต่ละกลุ่มตลอดจนจะต้องมีความเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ กล่าวคือ จะต้องสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติงานที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้ง เนื้อหาจะต้องมีความน่าสนใจ ชวนให้ติดตาม และที่สำคัญจะต้องแสดงข้อมูลของหน่วยงานที่จัดทำ และวันที่บังคับใช้ของคู่มือนั้นด้วย (เสถียร คามิศักดิ์, 2553)

2.1.4 หลักการใช้ภาษา

ถ้อยคำที่ใช้ในคู่มือการปฏิบัติงานอันเป็นเอกสารที่อธิบายถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานซึ่งจัดเป็นเอกสารวิชาการประเภทหนึ่ง จำเป็นจะต้องใช้ถ้อยคำที่ถูกต้องตามหลักภาษาและไวยากรณ์ รวมทั้งต้องเลือกใช้ถ้อยคำที่ทำให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจได้อย่างชัดเจน ไม่คลุมเครือ มีความเป็นเหตุเป็นผล และลำดับเหตุการณ์ก่อนหลังได้อย่างถูกต้อง ไม่ทำให้อ่านต้องเสียเวลาในการตีความถ้อยคำที่ใช้อีกครั้งหนึ่ง

2.2 หลักเกณฑ์ ระเบียบ แนวคำวินิจฉัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเรื่องที่กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล นิติบุคคล โดยได้กำหนดลักษณะต่าง ๆ ไว้ คือ สัญญา จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้ และละเมิด ลักษณะที่สำคัญคือ นิติกรรมและสัญญา นิติกรรมคือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และด้วยใจสมัครมุ่งต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ ซึ่งสามารถแยกประเภทของนิติกรรมออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) นิติกรรมฝ่ายเดียว คือ นิติกรรมที่เกิดขึ้น โดยการแสดง

เจตนาของบุคคลฝ่ายเดียวและมีผลตาม กฎหมาย เช่น ค้ำมั่นโฆษณาจะให้รางวัล การรับสภาพหนี้ การผ่อนเวลาชำระหนี้ให้ลูกหนี้ ค้ำมั่นจะซื้อหรือจะขายการทำพินัยกรรม การบอกกล่าวบังคับ จำนอง (2) นิติกรรมสองฝ่าย คือ นิติกรรมที่เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เป็นคำเสนอและคำสนองถูกต้องตรงกันเกิดเป็นนิติกรรมสองฝ่าย ซึ่งเรียกว่า “สัญญา”

2.2.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นกฎหมายประเภทวิธีสบัญญัติ ที่วางวิธีปฏิบัติ ต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งทั้งปวง เริ่มตั้งแต่การฟ้องคดีจนถึงการบังคับคดีตามคำ พิพากษาหรือคำสั่ง การดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แบ่งได้ 2 กรณี คือ (1) เริ่มต้นโดยการฟ้องคดี เป็นคดีมีข้อพิพาท เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของ บุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง (2) เริ่มต้นโดยทำเป็นคำร้อง เป็นคดีไม่มีข้อพิพาท เมื่อบุคคลใดจะต้องใช้ สิทธิทางศาล เช่น ร้องขอตั้งผู้จัดการมรดก หรือร้องขอในเรื่องความสามารถของบุคคล เป็นต้น

2.2.3 หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda)

โดยหลักกฎหมายที่ว่า สัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda) กล่าวคือ สัญญาจะ ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาและสัญญาจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่สัญญา (Privity of Contract) เท่านั้น กล่าวคือ จะก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวแห่งสิทธิระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น คู่สัญญา จะก่อความเคลื่อนไหวแห่งสิทธิหรือก่อให้เกิดหนี้แก่บุคคลภายนอก ซึ่งไม่ใช่คู่สัญญาไม่ได้

2.2.4 ทฤษฎีสัญญา

(ก) ความหมายของสัญญา

แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “สัญญา” ไว้ และ ยังไม่เคยปรากฏในคำพิพากษาของศาลไทยฉบับใด กล่าวไว้ว่า “สัญญาคืออะไร” แต่เมื่อพิจารณาจาก แนวความคิดของนักกฎหมายหลายๆท่าน ประกอบกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญาภายใต้ บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พอจะสรุปได้ว่า “สัญญาคือนิติกรรมหลายฝ่าย ซึ่ง เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของบุคคลตั้งแต่หลายฝ่ายขึ้นไป แต่ละฝ่ายอาจจะเป็นบุคคลเดียวกันหรือ หลายคนรวมกันเป็นฝ่ายเดียวก็ได้ โดยต่างได้ตกลงยินยอมกันก่อให้เกิดหนี้ขึ้น ซึ่งอาจเป็นหนี้ให้ ภาระการหรืองดเว้นภาระการใด ๆ ก็ได้” ด้วยเหตุนี้สัญญาจะต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยสองฝ่าย ส่วนแต่ละฝ่ายจะมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากเท่าใดนั้น บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้จำกัดไว้ และการเกิดสัญญาได้นั้น จะต้องมิเจตนาอันเป็นคำเสนอและคำสนองของทั้งสองฝ่ายถูกต้องตรงกันด้วย (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2542, น.1)

(ข) หลักที่ควรคำนึงถึงในการก่อให้เกิดสัญญา

(1) หลักเสรีภาพในการทำสัญญา

หลักการสำคัญประการแรกที่ต้องคำนึงถึงก็คือ “หลักเสรีภาพในการทำสัญญา” อันเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญในการทำสัญญาที่ใช้กันมานาน และเป็นที่ยอมรับโดยตลอดว่าผู้ที่เข้าทำสัญญาจะตกลงทำสัญญากับใครอย่างไรก็ย่อมๆได้ทั้งสิ้น เพียงแต่ต้องอยู่ในกรอบของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 151

(2) หลักสุจริต

หลักสุจริตเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีบัญญัติไว้เป็นพื้นฐานในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยในมาตรา 5 เกี่ยวกับการใช้สิทธิและการชำระหนี้ว่าบุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต ซึ่งมักเป็นที่เข้าใจว่ามาตรานี้จะถูกนำมาใช้ก็ต่อเมื่อมีหนี้แล้วคือสัญญาเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ความจริงหลักการนี้สามารถนำมาปรับใช้ในขั้นตอนก่อนสัญญาหรือในขั้นตอนการก่อให้เกิดสัญญาด้วย เพราะถือได้ว่าแม้สัญญาจะยังไม่เกิด แม้หนี้ตามสัญญาจะยังไม่มี แต่ตัวคู่สัญญาก็มีหนี้ต่อกันแล้วในการที่จะต้องปฏิบัติตามหลักสุจริต เช่นเดียวกับ Jhering นักกฎหมายชาวเยอรมัน และอาจกล่าวได้ว่าเป็นหนึ่งตัวแทนกระทำการกล่าวคือ งดเว้นที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกฝ่ายในขั้นตอนก่อนสัญญา

(3) หลักความไว้นือเชื่อใจ

หลักความไว้นือเชื่อใจเป็นหลักการสำคัญอีกหลักหนึ่งที่เป็นพื้นฐานในเรื่องของการแสดงเจตนาเข้าทำสัญญาที่ผู้แสดงเจตนาจะคำนึงถึงแต่เสรีภาพของตนและทำอะไรตามใจตนเท่านั้นไม่ได้ แต่ต้องคำนึงถึงคู่กรณีอีกฝ่ายด้วยเสมอว่า เขาจะเข้าใจอย่างไร เพราะความไว้นือเชื่อใจก็เป็นหลักที่กฎหมายให้ความคุ้มครองเช่นกัน เนื่องจากการคุ้มครองความไว้นือเชื่อใจของคู่กรณีย่อมหมายถึงการคุ้มครองบุคคลอื่น ๆ ในสังคมที่อาจเข้าทำสัญญาเช่นเดียวกับคู่กรณี รวมถึงการคุ้มครองความมั่นใจในทางธุรกิจด้วย

(4) หลักความยุติธรรม

ในเบื้องต้นดูเหมือนว่าหลักความยุติธรรมควรจะเป็นหลักที่ศาลใช้ในการตัดสินคดีมากกว่าที่จะเป็นหลักที่ผู้ก่อสัญญาใช้กัน แต่ความจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะหากคู่สัญญามุ่งหมายให้สัญญาที่ตนก่อขึ้นนั้นเป็นสัญญาที่สามารถผูกพันและบังคับกันได้ตามความประสงค์ทุกอย่างแล้ว ในการก่อสัญญาคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรมที่มีต่ออีกฝ่ายหนึ่งด้วย เพราะหากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเหนือกว่ากำหนดข้อสัญญาเอาเปรียบอีกฝ่ายหนึ่งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า แต่ฝ่ายหลังต้องจำยอมเข้าทำสัญญา นอกจากจะเป็นสัญญาที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรมแล้วยังขัดกับหลักการของสัญญาที่ทั้งสองฝ่ายต้องมีเสรีภาพในการทำสัญญาและ

ต้องมียกเว้นด้วย ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจำเป็นต้องยอมเข้าทำสัญญา เสรีภาพของเขาก็ไม่มี หรือหากมีการกำหนดเนื้อหาของสัญญาหรือการปฏิบัติการชำระหนี้ของสัญญาแบบไม่ได้สัดส่วนกันก็จะขัดกับหลักการของสัญญาที่การปฏิบัติการชำระหนี้ของฝ่ายหนึ่งจะต้องได้สัดส่วนกับการปฏิบัติการชำระหนี้ตอบแทนของอีกฝ่ายด้วย

(5) หลักความรับผิดชอบก่อนสัญญา

หลักความรับผิดชอบก่อนสัญญาควรคำนึงถึงในขั้นตอนของการก่อให้เกิดสัญญาเพื่อให้ผู้เข้าทำสัญญาระลึกด้วยว่าหากในขั้นตอนนี้ผู้เข้าทำสัญญาจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้คู่กรณีอีกฝ่ายที่จะเข้าร่วมทำสัญญาได้รับความเสียหายแล้ว เขาก็อาจจะมีควมรับผิดชอบได้ เพราะเป็นการรับผิดชอบด้วยการเยียวยาความเสียหายต่อประโยชน์ที่อีกฝ่ายไม่ควรเสียเวลาเสียโอกาส หรือเสียค่าใช้จ่ายเข้ามาทำสัญญาที่ผลที่สุดแล้วสัญญาไม่เกิดหรือไม่เป็นผลแล้วแต่กรณี (ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, 2555, น.292-293)

(ค) องค์ประกอบอันควรคำนึงถึงในการทำสัญญา

บุคคลธรรมดาทั่วไปย่อมมีความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญา แต่มีบุคคลบางประเภทที่กฎหมายถือว่าเป็นผู้หย่อนความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญา เช่น ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ บุคคลล้มละลาย บุคคลวิกลจริต ซึ่งกฎหมายจะมีบัญญัติที่จำกัดความสามารถหรือกำหนดวิธีการในการเข้าทำนิติกรรมสัญญา หรือกำหนดความมีผลของนิติกรรมสัญญาที่ผู้หย่อนความสามารถเป็นคู่สัญญาเอาไว้ นอกจากบุคคลธรรมดาแล้ว นิติบุคคลก็มีความสามารถในการเข้าทำนิติกรรมสัญญาได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 67 ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็น ได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น” แต่สิทธิหน้าที่ของนิติบุคคลมีข้อจำกัดอยู่ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง โดยความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล ดังนั้น ก่อนทำนิติกรรมสัญญา คู่สัญญาจึงจำเป็นต้องตรวจสอบเรื่องความสามารถของตนเองและคู่สัญญาอีกฝ่าย ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้สัญญามีผลบังคับได้ตามเจตนาของคู่สัญญา (อำพน เจริญชีวินทร์, 2549, น. 3)

(ง) การแสดงเจตนาของผู้ทำนิติกรรมสัญญา

การแสดงเจตนาของผู้ทำนิติกรรมสัญญาต้องไม่มีลักษณะดังนี้

- (1) แสดงเจตนาไม่ตรงความจริง
- (2) แสดงเจตนาหลง

- (3) แสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสาระสำคัญแห่งนิติกรรมสัญญา
- (4) แสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินซึ่งตามปกติถือเป็นสาระสำคัญ
- (5) แสดงเจตนาโดยถูกกลฉ้อฉล
- (6) แสดงเจตนาโดยถูกข่มขู่ (อำพน เจริญชีวินทร์, 2549, น. 8)

(จ) วัตถุประสงค์ของนิติกรรมสัญญา

วัตถุประสงค์ของนิติกรรมสัญญา หมายถึงประโยชน์สุดท้ายที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมุ่งหมาย และคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ร่วมรู้ถึงประโยชน์นั้น ซึ่งตามกฎหมายวัตถุประสงค์ของนิติกรรมสัญญาต้องไม่มีลักษณะ ดังนี้

- (1) เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย
- (2) เป็นการฝ่าฝืน
- (3) เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (อำพน เจริญชีวินทร์, 2549, น. 30)

(ฉ) รูปแบบของนิติกรรมสัญญา

การทำนิติกรรมสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีหลายรูปแบบ คือ ทำหลักฐานเป็นหนังสือ ทำเป็นหนังสือ จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตกลงด้วยวาจา ซึ่งสัญญาประเภทใดจะต้องทำตามรูปแบบใด ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติไว้ (อำพน เจริญชีวินทร์, 2549, น. 60)

(ช) ข้อตกลงในนิติกรรมสัญญา

ข้อควรคำนึงถึงเกี่ยวกับข้อตกลงในนิติกรรมสัญญานั้น นอกจากจะเป็นเรื่องของเนื้อหาความตกลงที่ถูกต้องตรงกันระหว่างคู่สัญญาแล้ว ยังมีเรื่องของความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วย โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่วางหลักการเรื่องนี้ไว้ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ที่บัญญัติว่า “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายเป็นการฝ่าฝืนหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนการนั้นเป็นโมฆะ” และ มาตรา 151 ที่บัญญัติว่า “การใดเป็นการแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้ามิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นไม่เป็นโมฆะ”

2.2.5 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหมวด 13 และพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยบัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น และมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา โดยในมาตรา 14 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (3) ในคดีแพ่งหรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ และ (4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควร พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

2.2.6 มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี คือ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุมัติร่างกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การกำหนดระเบียบและแบบแผนในการปฏิบัติราชการ มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย และจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ รวมทั้งไม่สามารถอ้างเป็นข้อยกเว้นบทกฎหมาย (แต่มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องอาจมีผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย หรือออกกฎหมายใหม่ต่อไป) มติคณะรัฐมนตรี มีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2.2.7 แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.)

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) มีที่มาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 กำหนดให้กรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกัน มิให้ฟ้องคดีต่อศาล ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.)

ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา และมีความเห็นเสนอคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป และให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งคำตัดสินชี้ขาดและมติคณะรัฐมนตรี แจ้งให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจใดเพิกเฉยไม่ ปฏิบัติ ตามคำตัดสินชี้ขาดดังกล่าวข้างต้น ให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตาม ที่เห็นสมควร

2.2.8 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อ พิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐและการดำเนินคดี ซึ่งในระเบียบฯ กำหนดให้มี “คณะกรรมการพิจารณาชี้ ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐและการดำเนินคดี” เรียกโดยย่อว่า “กยพ.” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และอัยการสูงสุดเป็นกรรมการ อธิบดี อัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการเป็นกรรมการและเลขานุการ รอง อธิบดีอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ พิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งกรณีอัยการสูงสุดเห็นว่าควรยุติการดำเนินคดีของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น และในระเบียบ ฯ ในหมวด 2 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการในการพิจารณาข้อพิพาทเพื่อยุติการ ดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ และในหมวด 3 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนกระบวนการ การดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน

2.2.9 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) หรือ MOU

บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) หรือ MOU หมายถึงการจัดทำ หนังสือโดยฝ่ายหนึ่งแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด และตามเงื่อนไขที่ปรากฏใน หนังสือนั้นกับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่หนังสือนั้นไม่ถือว่าเป็นสัญญาผูกมัด แต่แสดงความแน่วแน่ของผู้ลง นามว่าจะปฏิบัติดังที่ได้ระบุไว้ และอีกฝ่ายก็มีความเห็นอย่างเดียวกัน หากฝ่ายใดมิได้ปฏิบัติตาม บันทึกความเข้าใจดังกล่าว อีกฝ่ายหนึ่งไม่สามารถฟ้องร้องในทางคดีได้ แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาเนื้อหา เป็นกรณีไปว่า MOU ที่ทำไว้นั้นเข้าลักษณะเป็นข้อตกลงทางสัญญาหรือไม่

2.2.10 บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) หรือ MOA

บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) หรือ MOA เป็นหนังสือหรือสัญญา ซึ่งมีข้อความที่ระบุไว้เป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติหรือดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่ตกลง หรือตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่ง MOA หรือบันทึกข้อตกลงนั้นกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองไว้ เพราะข้อตกลงก็คือสัญญานั้นเอง ดังนั้น หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประพฤติผิดสัญญา อีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

การพัฒนาองค์ความรู้ของนิตกรสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาได้จากการพิจารณาดำเนินการทางวิชาการและเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลจากแนวคิดและทฤษฎีสัญญาหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda) กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มติคณะรัฐมนตรี แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) หรือ MOU บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) หรือ MOA

3.1 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) โดยเก็บรวบรวมเอกสารซึ่งเป็นข้อมูล ดังนี้

3.1.1 ศึกษาค้นคว้าข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสาร รายงานวิจัย บทความวิชาการ วารสารด้านกฎหมาย และแหล่งข้อมูลออนไลน์ต่าง ๆ

3.1.2 ศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

3.1.3 ศึกษาแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) หรือ MOU บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) หรือ MOA

3.1.4 วิเคราะห์สภาพปัญหาในการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.1.5 นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดมาวิเคราะห์เป็นองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินคดีต่อกรณีดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง โดยเป็นการทำงานในเชิงรุกเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับนิติกรผู้รับผิดชอบ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพและสร้างผลสัมฤทธิ์ที่คุ้มค่าให้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเอกสารวิชาการเรื่อง “การพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ” นี้ ผู้ศึกษาจะดำเนินการโดยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) เป็นหลัก โดยการสืบค้นข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีสัญญา หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda) โดยทำการศึกษา วิเคราะห์ ทบทวนวรรณกรรมจากเอกสาร รายงานวิจัย บทความวิชาการ และแหล่งข้อมูลออนไลน์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึง กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มติคณะรัฐมนตรี แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) หรือ MOU บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) หรือ MOA แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาศึกษา วิเคราะห์ และประมวลผล เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและศึกษาหาแนวทางแก้ไข และวิเคราะห์เป็นองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินคดีการต่อกรณีดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง โดยเป็นการทำงานในเชิงรุกเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับนิติกรผู้รับผิดชอบ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพและสร้างผลสัมฤทธิ์ที่คุ้มค่าให้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่ศึกษา ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยการสืบค้นจากเอกสาร โดยพิจารณาแหล่งข้อมูลที่มีคุณภาพและเชื่อถือได้ รวมทั้ง พยายามค้นหาความหมายหรือข้อเท็จจริง ทั้งที่ปรากฏชัดเจนหรือที่แฝงอยู่

ในข้อมูลเหล่านั้นอย่างละเอียดรอบคอบ และปราศจากอคติ โดยข้อมูล que ผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวมและสังเคราะห์เพื่อนำมาจัดทำเอกสารวิชาการเรื่อง การพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มีดังนี้

- (1) ข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีสัญญา
- (2) หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda)
- (3) กฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (4) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- (5) พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553
- (6) มติคณะรัฐมนตรี
- (7) แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่ง ๆ (กยพ.)
- (8) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561
- (9) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) หรือ MOU
- (10) บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) หรือ MOA

3.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้ จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งจะทำเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากแนวคิดและทฤษฎีของหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มติคณะรัฐมนตรี แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่ง ๆ (กยพ.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) หรือ MOU บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) หรือ MOA

บทที่ 4 ผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่องการพัฒนาองค์ความรู้ของนิกรด้านการปฏิบัติงาน กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจโดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาได้จากการพิจารณาดำราทางวิชาการและเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลจากแนวคิดและทฤษฎีของหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มติคณะรัฐมนตรี แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ และการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 จึงนำข้อมูลข้อเท็จจริงมาสรุปวิเคราะห์ ดังนี้

4.1 ผลการศึกษา

เมื่อนำข้อมูลใช้ในการศึกษาที่ได้จากการพิจารณาดำราทางวิชาการและเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลจากแนวคิดและทฤษฎีของหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มติคณะรัฐมนตรี แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 จึงนำข้อมูลข้อเท็จจริงมาสรุปวิเคราะห์ โดยวิเคราะห์ปรับให้เข้ากับการศึกษาแล้วจึงจัดทำเป็นองค์ความรู้การปฏิบัติงาน กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการปฏิบัติงานต่อไป

องค์ความรู้การปฏิบัติงาน กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการปฏิบัติงานประกอบด้วย

บทที่ 1 บทนำ

- 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา
- 1.2 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 หลักเกณฑ์ ระเบียบ แนวคำวินิจฉัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 2.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- 2.3 หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Sevanda)
- 2.4 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553
- 2.5 มติคณะรัฐมนตรี
- 2.6 แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.)

2.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

2.8 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding)

2.9 บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement)

2.10 สัญญา (Agreement)

บทที่ 3 ขั้นตอนการดำเนินการ กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

3.1 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 สิงหาคม 2513

3.2 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 ธันวาคม 2517

3.3 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 มีนาคม 2538

3.4 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 มีนาคม 2540

3.5 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540

3.6 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 เมษายน 2541

3.7 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 ธันวาคม 2549

3.8 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 24 เมษายน 2561

3.9 ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

3.10 แผนภูมิขั้นตอนการปฏิบัติงานการชี้ขาดข้อพิพาท

บทที่ 4 บทสรุป

4.2 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

4.2.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักกฎหมาย ได้นิติกรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติงาน กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

4.2.2 นิติกรของสำนักกฎหมายใช้คู่มือดังกล่าวประกอบการดำเนินการ กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ได้อย่างถูกต้องครบถ้วน สมบูรณ์ เป็นประโยชน์ต่อราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

4.2.3 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้เพิ่มองค์ความรู้ ความชำนาญ ให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี และมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

4.2.4 เสริมสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของนิติกรผู้รับผิดชอบและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

4.2.5 ได้มีคู่มือการปฏิบัติงาน กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

สำนักกฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่งในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งในการวินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบและข้อบังคับ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและส่วนราชการในสังกัด และการดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่า นิติกรของสำนักกฎหมายมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญต่อการดำเนินคดีแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกันกับการดำเนินคดีคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง ที่ต้องดำเนินการในชั้นศาล และนิติกรของสำนักกฎหมายเป็นเพียงผู้ประสานคดีเท่านั้น แต่ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจนั้นจะดำเนินการในชั้นพนักงานอัยการและคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ซึ่งนิติกรของสำนักกฎหมายมิได้เป็นเพียงผู้ประสานคดีแต่เป็นผู้แทนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการสู้ข้อพิพาทดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นิติกรของสำนักกฎหมายจะต้องเตรียมการไว้ล่วงหน้าเป็นการปฏิบัติงานเชิงรุก มีข้อมูลที่มีการศึกษาและรวบรวมให้เป็นระบบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงาน

การดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จึงมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างไปจากการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง เป็นอย่างมาก กล่าวคือในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง พนักงานอัยการมีหน้าที่ ว่าความ แก่ต่างในชั้นศาลให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามที่กฎหมายกำหนด นิติกรเป็นเพียงผู้ประสานงานกับพนักงานอัยการเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (3) ที่กำหนดให้ในคดีแพ่งหรือคดีปกครอง พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ และ มาตรา 14 (4) ที่กำหนดให้ ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำ

ไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี เมื่อเห็นสมควร พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้ แตกต่างกับกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) เป็นผู้พิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องในชั้นศาล

การปฏิบัติหน้าที่ของนิติกรผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวจึงมิใช่เพียงการประสานงานให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลดังเช่นในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ มาตรา 14 (3) และ (4) กำหนดไว้เท่านั้น แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของสำนักงานฯ ในการต่อสู้คดีชี้ขาดข้อพิพาทต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ด้วยตนเอง ซึ่งการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักกฎหมายตามภารกิจดังกล่าวข้างต้นจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งในด้านรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพราะหากไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอาจทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือข้อพิพาทขึ้น และทำให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์

การศึกษาแนวทางและจัดทำองค์ความรู้การปฏิบัติงานของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่ง สามารถนำข้อมูลที่ได้การศึกษามาใช้เป็นหลักพิจารณาในการดำเนินคดีการต่อกรณีดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง โดยเป็นการทำงานในเชิงรุกเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับนิติกรผู้รับผิดชอบ ในด้านการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพและสร้างผลสัมฤทธิ์ที่คุ้มค่าให้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และยังประโยชน์ให้เกิดแก่เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ในอันที่จะทราบและเข้าใจหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ อำนาจหน้าที่ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ โดยไม่ผิดกฎ ระเบียบและไม่เกิดความเสียหายแก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งหากกรณีใดเกิดความเสียหายต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานฯ ต้องชดใช้ความเสียหายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2560 รับทราบตามข้อสั่งเกตของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) โดยกำหนดให้ในกรณีที่ ต้องมีการดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกเงินงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจัดให้มีการรับสภาพหนี้เพื่อมิให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น กรณีตัวอย่างในการประชุม คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ครั้งที่ 3/2557 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2557 ได้พิจารณาตัดสินชี้ขาดให้เทศบาลนครราชสีมา ชำระค่าชลประทานค้างชำระเดือนมกราคม 2546 ถึงเดือนกันยายน 2558 จำนวน 44,674,212 บาท ให้แก่กรมชลประทาน โดยสำนักการคลังและงบประมาณจึงต้องดำเนินการตั้งงบประมาณไว้เพื่อชดใช้ แก่ความเสียหายนั้น และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อสอบสวนหาผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวต่อไป

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ได้กำหนดแนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง ทั้งสิ้นรวม 7 ประการ ประกอบด้วย 1. การดำเนินคดีในศาลยุติธรรม 2. การดำเนินคดีใน ศาลปกครอง 3. การดำเนินคดีชั้นอนุญาโตตุลาการ 4. ระยะเวลาส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ 5. การ ดำเนินคดีที่ขาดอายุความ 6. การยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ 7. ให้มีคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งแนวคิดในการห้ามส่วนราชการฟ้องกันเองนั้น เนื่องจากเงินงบประมาณที่ฟ้องกันเป็นเงิน งบประมาณแผ่นดิน การฟ้องคดีจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ

ต่อมาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินคดีแพ่งและคดี ปกครอง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้มี “คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ของรัฐและการดำเนินคดี” เรียกโดยย่อว่า “กยพ.” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และอัยการสูงสุดเป็นกรรมการ อธิบดีอัยการสำนักงานยุติคดีแพ่ง และอนุญาโตตุลาการ เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองอธิบดีอัยการสำนักงานยุติคดีแพ่งและ อนุญาโตตุลาการ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อ พิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ

1. ขั้นตอนการดำเนินการในชั้นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแจ้งข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งสิทธิไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียน โดยระบุให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อเรียกร้อง หากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเห็นว่ามีพยานหลักฐานว่าตนต้องรับผิดชอบและไม่ติดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้คู่กรณีที่ถูกเรียกร้องดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรือชำระค่าเสียหายให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

ในกรณีที่ข้อพิพาทดังกล่าวไม่อาจยุติได้ภายในเวลาอันสมควรเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องปฏิเสธหรือไม่ยอมชำระหนี้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

2. ขั้นตอนการดำเนินการในชั้นสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีและการดำเนินการทั้งปวง ตามมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการดำเนินคดีตามระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของอัยการสูงสุด และการดำเนินคดีอนุญาโตตุลาการ

เมื่อสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการรับเรื่องมาแล้ว จะรับไว้เป็นสำนวนชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่ง และแจ้งให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมอบหมายเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำและส่งเอกสารหลักฐานในคดีให้แก่พนักงานอัยการ ในบางคดีอาจจะต้องขอเอกสารหรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเพื่อให้ดำเนินการบางประการ หรือขอทราบข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องหรืออาจต้องเดินทางไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ

เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว จึงทำความเห็นเสนออัยการสูงสุด โดยอัยการสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยในลักษณะเสนอความเห็นต่อ กยพ. ว่าเห็นควรวินิจฉัยอย่างไร กยพ. ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดในการทำคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด จึงเป็นเพียงเสนอความเห็นที่เห็นควรตัดสินชี้ขาดคดีนั้นอย่างไร ในทางปฏิบัติก่อนที่จะเสนอสำนวนให้ กยพ. พิจารณาจะมีการแจ้งคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทราบเพื่อการเจรจาตกลงกัน โดยให้แจ้งผลการตกลงหรือข้อโต้แย้งคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบภายใน ๓๐ วัน

ทั้งนี้ เนื่องจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างเป็นหน่วยงานรัฐด้วยกัน ถ้าตกลงกันได้ คดีก็จะยุติลงโดยไม่ต้องเสนอให้ กยพ. ตัดสินชี้ขาด แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้และมีข้อโต้แย้งประการใด ก็จะนำข้อโต้แย้งนั้นเสนอ กยพ. เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับหนังสือข้อพิพาทจากคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแล้วให้พิจารณามีหนังสือแจ้งข้อเรียกร้องของคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องเพื่อให้ชี้แจงแก้ข้อเรียกร้องดังกล่าว ในกรณีนี้ให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลว่าจะรับหรือปฏิเสธความรับผิดชอบที่ถูกเรียกร้องภายในระยะเวลาที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด

ในการพิจารณาระงับข้อพิพาท ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเปิดโอกาสให้คู่กรณีรับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ รวมทั้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างหรือข้อเถียงของตนตามควรแก่กรณี โดยสำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจใกล้เคียงให้คู่กรณีได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท

เมื่ออัยการสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบข้อเรียกร้องในข้อพิพาทเรื่องใดแล้ว ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยให้คู่กรณีทราบ เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสเจรจาตกลงกันหรือแสดงเหตุผลโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าว และให้คู่กรณีแจ้งผลการเจรจาตกลงหรือโต้แย้งคำวินิจฉัยภายในระยะเวลาที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด

ในกรณีที่คู่กรณีทุกฝ่ายเห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นอันยุติและผูกพันคู่กรณี และให้คู่กรณีถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดดังกล่าวต่อไป

ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่าคู่กรณีทุกฝ่ายเห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดภายในระยะที่กำหนด หรือคู่กรณีฝ่ายใดได้แสดงเหตุผลโต้แย้งคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดแล้วแต่กรณี ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดีเพื่อพิจารณาชี้ขาดต่อไป

3. ขั้นตอนการดำเนินการในชั้นคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐและการดำเนินคดี (กยพ.)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินคดีแพ่งและคดีปกครอง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้มี “คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี” เรียกโดยย่อว่า “กยพ.” ประกอบด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ

ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ

ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการ

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการ

อัยการสูงสุดเป็นกรรมการ

อธิบดีอัยการสำนักงานยุติคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

รองอธิบดีอัยการสำนักงานยุติคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยมีหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี ดังนี้

1. พิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ
2. พิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งกรณีอัยการสูงสุดเห็นว่าควรยุติการดำเนินคดีของหน่วยงานรัฐ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
4. เสนอแนะความเห็นและแนวทางปฏิบัติในการการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ การดำเนินคดี และเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อคณะรัฐมนตรี
5. เรียกให้คู่กรณี หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง จัดส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน จัดทำคำแปลภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย และให้ผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณา
6. วางระเบียบหรือแนวปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการตามระเบียบนี้เป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาข้อพิพาทของคู่กรณีและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุด และให้สำนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวให้คู่กรณีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับรองมติเกี่ยวกับข้อพิพาท เพื่อให้คู่กรณีถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อไป เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดให้คู่กรณีทราบแล้ว หากปรากฏว่าคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการภายในระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับแจ้งดังกล่าวแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งเตือนคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว หากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามให้มีหนังสือเสนอให้ประธานกรรมการมีหนังสือถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเพื่อแจ้งให้คู่กรณีอีกฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว และ

หากยังเพิกเฉยอยู่อีกให้ประธานกรรมการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งตามตามที่เห็นสมควรต่อไป

ผู้ศึกษาได้สรุปผลการศึกษาและจัดทำเอกสารรายงานผลการศึกษา โดยจัดทำเป็นองค์ความรู้ของนิติกรสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยประกอบด้วย

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.2 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 หลักเกณฑ์ ระเบียบ แนวคำวินิจฉัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2.3 หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Sevanda)

2.4 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

2.5 มติคณะรัฐมนตรี

2.6 แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.)

2.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง

หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

2.8 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding)

2.9 บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement)

2.10 สัญญา (Agreement)

บทที่ 3 ขั้นตอนการดำเนินการ กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

3.1 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 สิงหาคม 2513

3.2 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 ธันวาคม 2517

3.3 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 มีนาคม 2538

3.4 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 มีนาคม 2540

3.5 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540

3.6 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 เมษายน 2541

3.7 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 ธันวาคม 2549

3.8 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 24 เมษายน 2561

3.9 ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

3.10 แผนภูมิขั้นตอนการปฏิบัติงานการชี้ขาดข้อพิพาท
บทที่ 4 บทสรุป

5.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาในการเสนอแนวคิดในการปรับปรุงหรือพัฒนางานเรื่องการพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบการปฏิบัติงาน สามารถอภิปรายผลการศึกษาได้ ดังนี้

5.2.1 การพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบการปฏิบัติงาน นั้น หลักการแนวคิดและทฤษฎีของหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มติคณะรัฐมนตรี แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ย่อมมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและเป็นแนวทางในการให้ความเห็นของนิติกรในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

5.2.2 นิติกรของสำนักกฎหมายมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญต่อการดำเนินคดีแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกับการดำเนินคดีโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้จากการศึกษาจึงเห็นได้ว่าการดำเนินการในฐานะตัวแทนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีข้อยุ่งยากและซับซ้อนกว่าการรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินการแทน กล่าวคือในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง พนักงานอัยการมีหน้าที่ ว่าความ แก่ต่างในชั้นศาลให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามที่กฎหมายกำหนด นิติ

กรเป็นเพียงผู้ประสานงานกับพนักงานอัยการเท่านั้น แตกต่างกับกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) เป็นผู้พิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องในชั้นศาล ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของนิติกรผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวจึงมิใช่เพียงการประสานงานให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลดังเช่นในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองเท่านั้น แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของสำนักงานฯ ในการต่อสู้คดีชี้ขาดข้อพิพาทต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ด้วยตนเอง ซึ่งการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักกฎหมายตามภารกิจดังกล่าวข้างต้นจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งในด้านรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพราะหากไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอาจทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือข้อพิพาทขึ้น และทำให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์

ดังนั้น หากมีการพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรและเพิ่มประสิทธิภาพให้นิติกรมีความเชี่ยวชาญการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะส่งผลดีต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างดีและเป็นประโยชน์แก่ทางราชการต่อไป

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรจัดให้มีการอบรมแก่นิติกร ในการดำเนินคดีกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพราะในกรณีดังกล่าวนิติกรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบทำหน้าที่เป็นตัวแทนสำนักงานฯ เอง โดยไม่มีพนักงานอัยการดำเนินการแทนเหมือนคดีอื่น ๆ ดังนั้นการดำเนินการในชั้นดังกล่าวจึงต้องมีฐานข้อมูล ข้อกฎหมายและวิธีการดำเนินการที่ถูกต้องแม่นยำ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอย่างสูงสุด

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

สำนักกฎหมายควรเตรียมการปฏิบัติงานในเชิงรุก โดยจัดเก็บข้อมูลที่มีการศึกษาและรวบรวมให้เป็นระบบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงานกรณีการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาท

ระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างไปจากการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองเป็นอย่างมาก และเพื่อให้การดำเนินคดีในกรณีดังกล่าวเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกันที่ถูกต้อง

5.3.3 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

นิติกรของสำนักกฎหมายและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรศึกษาองค์ความรู้การปฏิบัติงานของ สำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ อย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อให้มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดี ดังกล่าว และควรพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการอย่างถูกต้อง เข้าใจการดำเนินการเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการต่อสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรเป็นอย่างยิ่งและเป็นประโยชน์แก่ทางราชการต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

จารุพร ไวยนันท์. (2552). การบริหารความเสี่ยงและการประกันภัย . พิมพ์ครั้งที่ 1 . กรุงเทพฯ : บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี (ประเทศไทย) จำกัด.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2542). คู่มือศึกษากฎหมายว่าด้วยสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เรืองชัย จรุงศิริวัฒน์. (กรกฎาคม 2561). เทคนิคการเขียนคู่มือการปฏิบัติงาน. เอกสารประกอบการปฏิบัติงานสำหรับข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2566, จาก www.khonkaenlink.info/ebook/manual.html.

สุวัชร่า จุ่นพิจารณา. (พฤษภาคม 2561). การบริหารจัดการความรู้. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2566, จาก <http://www.pharmacy.cmu.ac.th/admin/files/team/knowledge.pdf>.

สุรพงษ์ สุมาลี. (พฤษภาคม 2561). การบริหารความเสี่ยง. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2566, จาก http://www.audit.psu.ac.th/pdf/risk/risk_24956.pdf.

เสถียร คามีสักดิ์. (กรกฎาคม 2561). การเขียนคู่มือปฏิบัติงาน. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2566, จาก <http://www.npu.ac.th/personnelnpu/wp-content/uploads/2014/03/การเขียนคู่มือปฏิบัติงาน.pdf>.

ภาคผนวก



องค์ความรู้ของนิตินรสำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ในการปฏิบัติงานกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

นายอิสสระยะ ไชยทิพย์

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14

สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2565

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 หลักเกณฑ์ ระเบียบ แนวคำวินิจฉัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	5
2.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง	5
2.3 หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Sevanda)	5
2.4 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553	6
2.5 มติคณะรัฐมนตรี	6
2.6 แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.)	6
2.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาด การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561	7
2.8 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding)	7
2.9 บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement)	8
2.10 สัญญา (Agreement)	8
บทที่ 3 ขั้นตอนการดำเนินการ กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ	9
3.1 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 สิงหาคม 2513	9
3.2 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 ธันวาคม 2517	10
3.3 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 มีนาคม 2538	11
3.4 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 มีนาคม 2540	14
3.5 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540	16
3.6 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 เมษายน 2541	18
3.7 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 ธันวาคม 2549	20
3.8 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 24 เมษายน 2561	26
3.9 ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ	31

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาซื้อขาย

การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

3.10 แผนภูมิขั้นตอนการปฏิบัติงานการซื้อขายข้อพิพาท

40

บทที่ 4 บทสรุป

41

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีวิสัยทัศน์ในการเป็นองค์กรที่เป็นเลิศในการให้บริการ เพื่อส่งเสริมงานของสถาบันนิติบัญญัติให้ก้าวหน้า ทันสมัย โปร่งใส และเป็นธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของปวงชน และมีพันธกิจหลักประการหนึ่งที่จะต้องทำเพื่อไปสู่เป้าหมายคือ การพัฒนางานของฝ่ายนิติบัญญัติด้านบริหารจัดการ ด้านวิชาการ และด้านบริการให้มีคุณภาพ ดังนั้น สำนักกฎหมายซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามพันธกิจของสำนักงานฯ ที่กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร และหน้าที่ประการหนึ่งของสำนักกฎหมายตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 คือ การวินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ และตอบข้อหารือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบและข้อบังคับอันเกี่ยว แก่อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและส่วนราชการในสังกัด ซึ่งประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในส่วนนี้มีส่วนสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้พันธกิจของสำนักงานฯ ประสบผลสำเร็จและบรรลุเป้าหมายขององค์กรตามที่กำหนดไว้ได้

สำนักกฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่งในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งในการวินิจฉัย ให้คำปรึกษา เสนอความเห็น แนะนำ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบและข้อบังคับ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่วนราชการในสังกัด และการดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของสำนักงานฯ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ได้กำหนดแนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง ทั้งสิ้นรวม 7 ประการ ประกอบด้วย 1. การดำเนินคดีในศาลยุติธรรม 2. การดำเนินคดีในศาลปกครอง 3. การดำเนินคดีชั้นอนุญาโตตุลาการ 4. ระยะเวลาส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ 5. การดำเนินคดีที่ขาดอายุความ 6. การยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ 7. ให้มีคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่อมาได้มี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ และการดำเนินคดี ซึ่งในระเบียบฯ กำหนดให้มี “คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง

หน่วยงานรัฐและการดำเนินคดี” เรียกโดยย่อว่า “กยพ.” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และอัยการสูงสุดเป็นกรรมการ อธิบดีอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการเป็นกรรมการและเลขานุการ รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ พิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งกรณีอัยการสูงสุดเห็นว่าควรยุติการดำเนินคดีของหน่วยงานรัฐ เป็นต้นและในระเบียบ ฯ ในหมวด 2 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการในการพิจารณาข้อพิพาทเพื่อยุติการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ และในหมวด 3 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน

จะเห็นได้ว่า นิติกรของสำนักกฎหมายมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญต่อการดำเนินคดีแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกับการดำเนินคดีคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง ที่ต้องดำเนินการในชั้นศาล และนิติกรของสำนักกฎหมายเป็นเพียงผู้ประสานคดีเท่านั้น แต่ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจนั้นจะดำเนินการในชั้นพนักงานอัยการและคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ซึ่งนิติกรของสำนักกฎหมายมิได้เป็นเพียงผู้ประสานคดีแต่เป็นผู้แทนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการสู้ข้อพิพาทดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นิติกรของสำนักกฎหมายจะต้องเตรียมการไว้ล่วงหน้าเป็นการปฏิบัติงานเชิงรุก มีข้อมูลที่มีการศึกษาและรวบรวมให้เป็นระบบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงาน

การดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จึงมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างไปจากการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง เป็นอย่างมาก กล่าวคือในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง พนักงานอัยการมีหน้าที่ ว่าความ แก่ต่างในชั้นศาลให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามที่กฎหมายกำหนด นิติกรเป็นเพียงผู้ประสานงานกับพนักงานอัยการเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 (3) ที่กำหนดให้ในคดีแพ่งหรือคดีปกครอง พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ และ มาตรา 14 (4) ที่กำหนดให้ ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรืองการที่ได้กระทำไป

ตามหน้าที่กิติ หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการกิติ เมื่อเห็นสมควร พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้ แตกต่างกับกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ (กยพ.) เป็นผู้พิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องในชั้นศาล

การปฏิบัติหน้าที่ของนิติกรผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวจึงมิใช่เพียงการประสานงานให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลดังเช่นในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ มาตรา 14 (3) และ (4) กำหนดไว้เท่านั้น แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของสำนักงานฯ ในการต่อสู้คดีชี้ขาดข้อพิพาทต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ (กยพ.) ด้วยตนเอง ซึ่งการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักกฎหมายตามภารกิจดังกล่าวข้างต้นจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งในด้านรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพราะหากไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอาจทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือข้อพิพาทขึ้น และทำให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์

ดังนั้น การศึกษาแนวทางและจัดทำองค์ความรู้การปฏิบัติงานของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่ง สามารถนำข้อมูลที่ได้การศึกษามาใช้เป็นหลักพิจารณาในการดำเนินคดีการต่อกรณีดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง โดยเป็นการทำงานในเชิงรุกเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับนิติกรผู้รับผิดชอบ ในด้านการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพและสร้างผลสัมฤทธิ์ที่คุ้มค่าให้กับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และยังประโยชน์ให้แก่อนุรักษ์เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ในอันที่จะทราบและเข้าใจหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ อำนาจหน้าที่ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ผิดระเบียบและไม่เกิดความเสียหายแก่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งหากกรณีใดเกิดความเสียหายต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานฯ ต้องชดใช้ความเสียหายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2560 รับทราบตามข้อสังเกตของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) โดยกำหนดให้ในกรณีที่ ต้องมีการดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกเงินงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจัดให้มีการรับสภาพหนี้เพื่อมิให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น กรณีตัวอย่างในการประชุม คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ครั้งที่ 3/2557 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2557 ได้พิจารณาตัดสินชี้ขาดให้เทศบาลนครราชสีมา ชำระค่าชลประทานค้างชำระเดือนมกราคม 2546 ถึงเดือนกันยายน 2558 จำนวน 44,674,212 บาท ให้แก่กรมชลประทาน โดยสำนักการคลังและงบประมาณจึงต้องดำเนิน ตั้งงบประมาณไว้เพื่อชดใช้แก่ ความเสียหายนั้น และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อสอบสวนหาผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวต่อไป

1.2 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.2.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้นิติกรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติงาน ของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

1.2.2 มีข้อมูลและแนวทางต่าง ๆ พร้อมในการการปฏิบัติงานของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

1.2.3 เพิ่มองค์ความรู้ ความชำนาญ ให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี และมี ประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ต่อราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

1.2.4 มีองค์ความรู้การปฏิบัติงานของสำนักกฎหมาย กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 2

หลักเกณฑ์ ระเบียบ แนวคำวินิจฉัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเรื่องที่กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล นิติบุคคล โดยได้กำหนดลักษณะต่าง ๆ ไว้ คือ สัญญา จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรถูกได้ และละเมิด ลักษณะที่สำคัญคือ นิติกรรมและสัญญา นิติกรรมคือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และด้วยใจสมัครมุ่งต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ ซึ่งสามารถแยกประเภทของนิติกรรมออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) นิติกรรมฝ่ายเดียว คือ นิติกรรมที่เกิดขึ้น โดยการแสดงเจตนาของบุคคลฝ่ายเดียวและมีผลตาม กฎหมาย เช่น คำมั่นโฆษณาจะให้รางวัล การรับสภาพหนี้ การผ่อนเวลาชำระหนี้ให้ลูกหนี้ คำมั่นจะซื้อหรือจะขายการทำพินัยกรรม การบอกกล่าวบังคับจำนอง (2) นิติกรรมสองฝ่าย คือ นิติกรรมที่เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เป็นคำเสนอและคำสนองถูกต้องตรงกันเกิดเป็นนิติกรรมสองฝ่าย ซึ่งเรียกว่า “สัญญา”

2.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นกฎหมายประเภทวิธีสบัญญัติ ที่วางวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งทั้งปวง เริ่มตั้งแต่การฟ้องคดีจนถึงการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง การดำเนินคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แบ่งได้ 2 กรณี คือ (1) เริ่มต้นโดยการฟ้องคดี เป็นคดีมีข้อพิพาท เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง (2) เริ่มต้นโดยทำเป็นคำร้อง เป็นคดีไม่มีข้อพิพาท เมื่อบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล เช่น ร้องขอตั้งผู้จัดการมรดก หรือร้องขอในเรื่องความสามารถของบุคคล เป็นต้น

2.3 หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda)

โดยหลักกฎหมายที่ว่า สัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda) กล่าวคือ สัญญาจะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาและสัญญาจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่สัญญา (Privity of Contract) เท่านั้น กล่าวคือ จะก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวแห่งสิทธิระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น คู่สัญญาจะก่อความเคลื่อนไหวแห่งสิทธิหรือก่อให้เกิดหนี้แก่บุคคลภายนอก ซึ่งไม่ใช่คู่สัญญาไม่ได้

2.4 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหมวด 13 และพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยบัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น และมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา โดยในมาตรา 14 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (3) ในคดีแพ่งหรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ และ (4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควร พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

2.5 มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี คือ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุมัติร่างกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การกำหนดระเบียบและแบบแผนในการปฏิบัติราชการ มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย และจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ รวมทั้งไม่สามารถอ้างเป็นข้อยกเว้นบทกฎหมาย (แต่มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องอาจมีผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย หรือออกกฎหมายใหม่ต่อไป) มติคณะรัฐมนตรี มีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2.6 แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.)

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) มีที่มาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 กำหนดให้กรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกัน มิให้ฟ้องคดีต่อศาล ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา

และมีความเห็นเสนอคณะกรรมการชี้ขาดยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ (กยพ.) ชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป และให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งคำตัดสินชี้ขาดและมติคณะรัฐมนตรีแจ้งให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจใดเพิกเฉยไม่ปฏิบัติ ตามคำตัดสินชี้ขาดดังกล่าวข้างต้น ให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เหมาะสม

2.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐและการดำเนินคดี ซึ่งในระเบียบฯ กำหนดให้มี “คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐและการดำเนินคดี” เรียกโดยย่อว่า “กยพ.” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และอัยการสูงสุดเป็นกรรมการ อธิบดีอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการเป็นกรรมการและเลขานุการ รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ พิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งกรณีอัยการสูงสุดเห็นว่าควรยุติการดำเนินคดีของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น และในระเบียบฯ ในหมวด 2 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการในการพิจารณาข้อพิพาทเพื่อยุติการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ และในหมวด 3 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน

2.8 บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) หรือ MOU

บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) หรือ MOU หมายถึงการจัดทำหนังสือโดยฝ่ายหนึ่งแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด และตามเงื่อนไข ที่ปรากฏในหนังสือนั้นกับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่หนังสือนั้นไม่ถือว่าเป็นสัญญาผูกมัด แต่แสดงความแน่วแน่ของผู้ลงนามว่าจะปฏิบัติตามที่ได้ระบุไว้ และอีกฝ่ายก็มีความเห็นอย่างเดียวกัน หากฝ่ายใดมิได้ปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจดังกล่าว อีกฝ่ายหนึ่งไม่สามารถฟ้องร้องในทางคดีได้ แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาเนื้อหาเป็นกรณีไปว่า MOU ที่ทำไว้นั้นเข้าลักษณะเป็นข้อตกลงทางสัญญาหรือไม่

2.9 บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) หรือ MOA

บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) หรือ MOA เป็นหนังสือหรือสัญญา ซึ่งมีข้อความที่ระบุไว้เป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติหรือดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่ตกลง หรือตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่ง MOA หรือบันทึกข้อตกลงนั้นกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองไว้ เพราะข้อตกลงก็คือสัญญานั้นเอง ดังนั้น หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประพฤติผิดสัญญา อีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

2.10 สัญญา (Agreement)

แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “สัญญา” ไว้ และยังไม่เคยปรากฏในคำพิพากษาของศาลไทยฉบับใด กล่าวไว้ว่า “สัญญาคืออะไร” แต่เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดของนักกฎหมายหลายๆท่าน ประกอบกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญาภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พอจะสรุปได้ว่า “สัญญาคือนิติกรรมหลายฝ่าย ซึ่งเกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของบุคคลตั้งแต่หลายฝ่ายขึ้นไป แต่ละฝ่ายอาจจะเป็นบุคคลเดียวกันหรือหลายคนรวมกันเป็นฝ่ายเดียวก็ได้ โดยต่างได้ตกลงยินยอมกันก่อให้เกิดหนี้ขึ้น ซึ่งอาจเป็นหนี้ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ก็ได้” ด้วยเหตุนี้สัญญาจะต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยสองฝ่าย ส่วนแต่ละฝ่ายจะมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากเท่าใดนั้น บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้จำกัดไว้ และการเกิดสัญญาได้นั้น จะต้องมิเจตนาอันเป็นคำเสนอและคำสนองของทั้งสองฝ่ายถูกต้องตรงกันด้วย (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2542, น.1)

บทที่ 3

ขั้นตอนการดำเนินการ กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

กรณีหน่วยงานของรัฐมีข้อพิพาทระหว่างกัน นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่อดีตกำหนดไว้ไม่ให้มีการฟ้องร้องต่อศาล แต่ให้ยุติข้อพิพาทระหว่างกัน โดยกำหนดมาตรการไว้ในมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

3.1 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 สิงหาคม 2513

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ กระทรวงการคลังที่ กก.0502/18690 ลงวันที่ 2513 เรื่อง การค้าประกันของธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลมีหุ้นข้างมาก เรียน นายกรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดคือ

1. คณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแย้งกัน เพราะเป็นรัฐบาลด้วยกัน และต่อมาเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2513 คณะรัฐมนตรีได้มีมติห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจค้าประกันทำสัญญาที่ส่วนราชการทำกับบริษัทเอกชน เพราะจะทำให้ไม่สามารถฟ้องความแย้งได้

2. ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้นขณะนี้มืออยู่ธนาคารเดียวคือธนาคารกรุงไทย การที่ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจค้าประกันสัญญาที่ส่วนราชการทำกับบริษัทเอกชนนำความเสียหายมาสู่กิจการของธนาคารกรุงไทยเป็นอันมาก เพราะเมื่อลูกค้าของธนาคารทราบว่า ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ยอมรับหนังสือค้าประกันของธนาคาร ก็ย่อมจะเสื่อมความนิยมในธนาคาร และเมื่อธนาคารไม่สามารถให้บริการในด้านการค้าประกันระหว่างสัญญาระหว่างส่วนราชการกับบริษัทเอกชนได้ บริษัทเอกชนที่ค้าขายกับส่วนราชการย่อมจะต้องใช้บริการของธนาคารอื่น ซึ่งเป็นเหตุให้ธนาคารกรุงไทยต้องสูญเสียผลประโยชน์เป็นอันมาก ไม่เฉพาะแต่เสียรายได้จากค่าธรรมเนียมการค้าประกันเท่านั้น ยังทำให้ลูกค้าที่ใช้บริการของธนาคารนำเงินไปฝากธนาคารอื่นทำให้ธนาคารกรุงไทยขาดรายได้ และไม่สามารถขยายกิจการต่อไป นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศซึ่งเป็นลูกค้าติดต่อกับธนาคารกรุงไทย บางครั้งได้ขอให้ธนาคารออกหนังสือค้าประกันให้เอกชน ซึ่งทำสัญญากับส่วนราชการ เมื่อธนาคารกรุงไทยไม่สามารถออกหนังสือค้าประกันให้ได้ ก็ย่อมเป็นการตัดหนทางที่ธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศจะติดต่อกับค้าขายด้วย

3. กระทรวงการคลังเข้าใจว่าการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไปเช่นนั้นคงจะเนื่องจากเกรงว่าธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจอาจไม่ยอมชำระหนี้ตามพันธะที่มีอยู่ให้แก่ส่วนราชการและก็จะฟ้องร้องกันไม่ได้ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ถือเป็นหลักการว่า องค์การและบริษัทของรัฐห้ามมิให้ฟ้องร้องกันหรือฟ้องรัฐบาล (นว.245/2496) ฉะนั้น กระทรวงการคลังจึงใคร่ขอประทานกราบเรียนว่า น่าจะได้มีการพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้เสียใหม่ กระทรวงการคลังเห็นว่าในกรณีที่มีข้อพิพาท

ระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจหรือรัฐวิสาหกิจระหว่างกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ ควรให้ดำเนินการเป็นชั้น ๆ ดังนี้

- (ก) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความตกลงกันก่อน
- (ข) ถ้าทำความตกลงกันตาม (ก) ไม่ได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
- (ค) ถ้ารัฐมนตรีชี้ขาดแล้ว ยังไม่เป็นผล ก็ให้ดำเนินการทางศาลได้

กระทรวงการคลังจึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อช่วยให้ธนาคารกรุงไทยซึ่งเป็นธนาคารของรัฐบาลไม่ต้องเสียผลประโยชน์โดยใช้เหตุ

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2513 โดยมีรายละเอียดว่า ตามที่ได้ยื่นยัมมติคณะรัฐมนตรีให้ถือเป็นหลักการว่า องค์การและบริษัทของรัฐบาลนั้นห้ามมิให้ฟ้องร้องกันหรือฟ้องรัฐบาล และในกรณีมีส่วนราชการต่าง ๆ จะทำสัญญาผูกพันกับบริษัทใด ๆ โดยบริษัทนั้น ๆ ต้องมีธนาคารพาณิชย์ค้ำประกันแล้ว ห้ามธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลมีหุ้นข้างมากอยู่เป็นผู้ค้ำประกันโดยเด็ดขาด ต่อมากระทรวงการคลังได้เสนอขอให้มติคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจหรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้โดยให้ดำเนินการเป็นชั้น ๆ กับยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ห้ามรัฐพาณิชย์ที่รัฐบาลมีหุ้นข้างมากอยู่เป็นผู้ค้ำประกันบริษัทต่าง ๆ ที่ทำสัญญากับส่วนราชการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติในวันที่ 4 สิงหาคม 2513 อนุมัติให้แก้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2513 เรื่องการค้ำประกันของธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลมีหุ้นข้างมาก โดยผ่อนผันให้ธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวซึ่งมีอยู่ธนาคารเดียว คือธนาคารกรุงไทย จำกัด ค้ำประกันกับบริษัทต่าง ๆ ที่ทำสัญญากับส่วนราชการได้ตามเดิม และในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ดำเนินการเป็นชั้น ๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

3.2 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 ธันวาคม 2517

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยเสนอว่า ตามที่ได้ยื่นยัมมติคณะรัฐมนตรีให้ถือปฏิบัติว่า ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้น ๆ กล่าวคือ

- (ก) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความตกลงกันก่อน
- (ข) ถ้าทำความตกลงกันตาม (ก) ไม่ได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
- (ค) ถ้ารัฐมนตรีชี้ขาดแล้ว ยังไม่เป็นผล ก็ให้ดำเนินการทางศาลได้

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องการห้ามส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องร้องกันนี้ ได้มีมติครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2513 ให้ดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน

ซึ่งไม่เป็นการห้ามฟ้องอย่างเด็ดขาด เห็นควรคงไว้ตามเดิม แต่สำหรับบริษัทที่รัฐบาลมีหุ้นอยู่ด้วยนั้น ควรให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเฉพาะบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นทั้งหมด 100 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 ลงมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

3.3 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 มีนาคม 2538

สำนักงานอัยการสูงสุดได้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สืบเนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับหนังสือด่วนที่สุดที่ กท 0502/935 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2536 จาก กองทัพเรือขอให้จัดส่งพนักงานอัยการแก้ต่างคดีแพ่งของศาลจังหวัดเพชรบุรี คดีหมายเลขดำที่ 329/2536 ระหว่าง กรมการbinพาณิชย์ โจทก์ กองทัพเรือ ที่ 1 เรือโทสมภูมิ ประยูรอนุเทพ ที่ 2 นายวงศกร มณีกร ที่ 3 และนายอนุเทพ ประยูรอนุเทพ ที่ 4 เรื่องผิดสัญญา ละเมิด ขดใช้ ค่าเสียหาย ค่าประกัน จำนวนทุนทรัพย์ 542,018 บาท โดยคดีดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

ความเป็นมา

เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2535 กรมการbinพาณิชย์มีหนังสือด่วนที่สุดที่ คค 0401/7180 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2535 ส่งอัยการจังหวัดเพชรบุรีขอให้อัยการว่าต่างให้กรมการbinพาณิชย์ ในกรณีฟ้องเรียกให้ เรือโทสมภูมิ ประยูรอนุเทพ นายวงศกร มณีกร นายอนุเทพ ประยูรอนุเทพ และกองทัพเรือ ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการ จำนวน 542,018 บาท

ต่อมาวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2536 อัยการจังหวัดเพชรบุรีมีหนังสือที่ อส 0020(ทบ)/509 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2536 แจ้งฐานะคดี เรื่องนี้ ให้กรมการbinพาณิชย์ทราบว่า พนักงานอัยการจังหวัดเพชรบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า กองทัพเรือซึ่งเป็นส่วนราชการวันสังกัดที่ส่งเรือโท สมภูมิ ประยูรอนุเทพ เข้าฝึกอบรมหลักสูตรวิชาการbinเฮลิคอปเตอร์ครั้งนี้ได้มีนิติสัมพันธ์ กับศูนย์ฝึกการbinพลเรือนแห่งประเทศไทย กรมการbinพาณิชย์ แต่อย่างไร กองทัพเรือจึงไม่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ ที่เรือโทสมภูมิ ฯ ก่อขึ้น แต่กรมการbinพาณิชย์ได้มีหนังสือ ที่ คค 0401/1835 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2536 ยืนยันว่า การที่กองทัพเรือมีคำสั่งให้เรือโท สมภูมิ ฯ เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรวิชาการbinเฮลิคอปเตอร์พาณิชย์ตรี รุ่นที่ 26 และเรือโทสมภูมิ ฯ ได้เข้ารับการฝึกอบรมแล้วนั้นเป็นหลักฐานเพียงพอว่ากองทัพเรือได้มีนิติสัมพันธ์ กับศูนย์ฝึกการbinพลเรือนแห่งประเทศไทย กรมการbinพาณิชย์แล้วพนักงานอัยการจังหวัดเพชรบุรีจึงรับว่าต่างและท้องคดีดังกล่าวให้ ซึ่งอัยการจังหวัดเพชรบุรีได้รับว่าต่างให้กรมการbinพาณิชย์ และได้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดเพชรบุรีแล้ว เป็นคดีหมายเลขแดงที่ 329/2536 ระหว่างกรมการbinพาณิชย์ โจทก์ กองทัพเรือ ที่ 1 เรือโท สมภูมิ ประยูรอนุเทพ ที่ 2 นายวงศกร มณีกร ที่ 3 นายสุเทพ ประยูรอนุเทพ ที่ 4 จำเลย เรื่องผิดสัญญา ละเมิดใช้ค่าเสียหาย ค่าประกัน

ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงได้ความว่า กองทัพเรือ จำเลยที่ 1 ได้มีคำสั่งที่ 45/2534 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2534 ส่งจำเลยที่ 2 เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรวิชานักบิน เฮลิคอปเตอร์พาณิชย์ รุ่นที่ 26 ที่ศูนย์ฝึกการบินพลเรือนในประเทศไทย และได้ส่งตัวจำเลยที่ 2 เข้าฝึกอบรมแล้ว ต่อมาเมื่อ 21 ตุลาคม 2524 จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นนักเรียนการบินและอยู่ในระหว่างการฝึกบินได้ปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบศูนย์ฝึกการบินพลเรือนในประเทศไทยว่าด้วยการฝึกบินของนักเรียนการบิน พ.ศ. 2515 โดยจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นผู้ครอบครองเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์อยู่ในระหว่างการฝึกบิน และทำการบินเดี่ยวเครื่องบินดังกล่าว ได้นำเครื่องบินลงจอดบริเวณอ่างเก็บน้ำห้วยตะแปด ตำบลสามพระยา อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี แล้วมอบเครื่องบินดังกล่าวให้จำเลยที่ 2 ขึ้นทำการบิน ซึ่งจำเลยที่ 2 ให้นำเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ขึ้นบิน เหนือระดับน้ำในบริเวณอ่างเก็บน้ำห้วยตะแปด โดยจำเลยที่ 2 ขาดการฝึกบินและได้บรรทุกผู้โดยสารขึ้นไป 2 คน ประกอบกับความกดดันของอากาศ เหนือระดับน้ำแตกต่างกับระดับชั้นต้น และจำเลยที่ 2 ไม่มีประสบการณ์ในการควบคุมการบินเฮลิคอปเตอร์ที่บินเหนือระดับน้ำ เป็นเหตุให้เครื่องบินดังกล่าวตกลงบริเวณอ่างเก็บน้ำได้รับความเสียหายเป็นเงิน 542,018 บาท

เมื่อกองทัพเรือได้รับหมายเรียกและสำเนาคำฟ้องแพ่ง จึงมีหนังสือที่ กท 0502/835 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2536 ขอให้อัยการจังหวัดเพชรบุรีจัดพนักงานอัยการแก้ต่างคดีให้ แต่อัยการจังหวัดเพชรบุรี ได้รับว่าต่างให้กรมการบินพาณิชย์ เป็นโจทก์ก็ฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่อาจดำเนินการรับแก้ต่างให้แก่กองทัพเรือได้อีก กองทัพเรือจึงได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กท 0502/935 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2536 ขอให้จัดพนักงานอัยการแก้ต่างให้ โดยแจ้งว่ากองทัพเรือได้มีหนังสือถึงอัยการจังหวัดเพชรบุรี ขอให้จัดพนักงานอัยการแก้ต่างให้แล้ว แต่คดีดังกล่าวพนักงานอัยการจังหวัดเพชรบุรีรับว่าต่างให้กรมการบินพาณิชย์แล้วไม่อาจรับแก้ต่างให้กองทัพเรือได้ จึงขอให้อัยการสูงสุดพิจารณาจัดพนักงานอัยการแก้ต่างให้กองทัพเรือเป็นส่วนราชการ สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดพนักงานอัยการจากสำนักงานอัยการสูงสุดแก้ต่างให้กองทัพเรือตามความประสงค์ คดีดังกล่าวอยู่ระหว่างสืบพยานโจทก์

สภาพปัญหา

กรณีพิพาทดังกล่าว เป็นกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ซึ่งพนักงานอัยการมีหน้าที่ว่าต่างและแก้ต่างให้ทั้งสองฝ่ายตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 แต่การปฏิบัติราชการในลักษณะ เช่นนี้เห็นได้ชัดแจ้งว่า เป็นการปฏิบัติราชการที่เป็นปรปักษ์ด้วยตนเอง อันเป็นการขัดกันของหน้าที่ (incompatibility) สมควรมีมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

มติคณะรัฐมนตรี

กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐวิสาหกิจด้วยกัน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้เคยมีหนังสือที่ สร 0203/ว150 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2517 เรื่องการฟ้องร้องส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 ว่า

ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ดำเนินการเป็นชั้น ๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ กล่าวคือ

- (ก) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความตกลงกันก่อน
- (ข) ถ้าทำความตกลงกันตาม (ก) ไม่ได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
- (ค) ถ้าคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้ว ยังไม่เป็นผลก็ให้ดำเนินการทางศาลได้

ซึ่งการดำเนินการ เป็น 3 ชั้นต่อนั้น ไม่เป็นการห้ามฟ้องอย่างเด็ดขาด สำหรับบริษัทที่รัฐบาลมีหุ้นอยู่ด้วยนั้น ควรให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเฉพาะบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นทั้งหมด 100% เท่านั้น

ความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อมีกรณีพิพาทในทางแพ่งระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ไม่สมควรที่จะนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล โดยมีได้มีการพิจารณาทำความตกลงกันก่อน เพราะการดำเนินคดีในศาลย่อมต้องสิ้นเปลืองงบประมาณของทางราชการเป็นค่าใช้จ่าย และโดยที่อาจเกิดกรณีทำนองเดียวกันนี้อีกในภายหน้า สำนักงานอัยการสูงสุด เห็นควร เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติเป็นหลักการให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว150 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2517 โดยเคร่งครัด

2. ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก่อนไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้ส่วนราชการผู้เป็นโจทก์ในคดีดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ดำเนินการยื่นฟ้องแล้วด้วย

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ลงมติว่า

1. เห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2613 เรื่อง การค้าประกันของธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลมีหุ้นข้างมาก เฉพาะในส่วนที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ดำเนินการเป็นชั้น ๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 เรื่อง การฟ้องร้องส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่ให้คงแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ตามเดิม โดยให้เพิ่มเติมกรณี เกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการด้วยกันไว้ในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามขั้นตอนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้โดยเคร่งครัด

2. ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก่อนไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้เป็นโจทก์ในคดีดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ดำเนินการยื่นฟ้องแล้วด้วย

3.4 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 มีนาคม 2540

สำนักงานอัยการสูงสุดได้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สืบเนื่องจากกรมทางหลวงได้ส่งเอกสารและหลักฐานไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อขอให้จัดพนักงานอัยการดำเนินการฟ้อง นายบุญลักษณ์ แสงศร บริษัท ศรีธรรมราชขนส่ง จำกัด และบริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด ให้ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จำนวน 18,000 บาท ให้แก่กรมทางหลวง สำนักงานคดีศาลแขวง สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดพนักงานอัยการพิจารณาคดีดังกล่าวซึ่งพนักงานอัยการกองคดีศาลแขวงพระนครเหนือ สำนักงานคดีศาลแขวงมีความเห็นรับว่าต่างดำเนินคดีฟ้องให้เฉพาะนายบุญลักษณ์ แสงศร และบริษัท ศรีธรรมราชขนส่ง จำกัด ส่วนบริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด คดีขาดอายุความแล้ว จึงเห็นควรไม่ดำเนินคดี กรมทางหลวงมีความเห็นแย้งยืนยันขอให้ดำเนินการฟ้องบริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด ด้วย

สำนักงานคดีศาลแขวงได้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งดังกล่าว ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 อัยการสูงสุดพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่าคดีขาดอายุความแล้ว จึงไม่รับว่าต่างฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทกรุงเทพประกันภัย จำกัด ผู้รับประกันภัยในคดีนี้ให้กับกรมทางหลวง

เนื่องจากการออกคำสั่งชี้ขาดความเห็นแย้งในคดีนี้เป็นการปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 โดยสำนักงานอัยการสูงสุดขอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบว่า เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งดังกล่าวแล้วให้คดีเป็นยุติ และให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

ข้อกฎหมาย

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 (การแจ้งฐานะคดี) “ให้แจ้งฐานะคดีไปยังตัวความก่อนยื่นฟ้องคดี คดีใดจะขาดอายุความฟ้องร้องให้รับแจ้งฐานะคดีโดยเร็ว และแจ้งให้ตัวความส่งเงินค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีมาเพื่อยื่นฟ้องไปก่อนคดีขาดอายุความ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาของตัวความในกรณีที่มีการแจ้งฐานะคดีและตัวความได้แจ้งความประสงค์มายังพนักงานอัยการ ซึ่งขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการทำความเห็นเสนออัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด”

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (4 สิงหาคม 2513) ว่า ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจหรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันและไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้น ๆ กล่าวคือ

- (ก) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความตกลงกันก่อน
- (ข) ถ้าทำความตกลงกันตาม (ก) ไม่ได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
- (ค) ถ้าคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้ว ยังไม่เป็นผล ก็ให้ดำเนินการทางศาลได้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (28 มีนาคม 2538) ให้เพิ่มเติมกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างสวนราชการด้วยกัน โดยให้สวนราชการถือปฏิบัติตามขั้นตอนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีตามข้อดังกล่าวข้างต้นโดยเคร่งครัด

ความเห็น

กรณีสวนราชการเกิดข้อพิพาทกันขึ้นการให้สวนราชการถือปฏิบัติตามขั้นตอนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี คือท้ายสุดให้สวนราชการไปดำเนินการทางศาลได้เป็นการสิ้นเปลืองเวลาบุคลากร และงบประมาณไปโดยไม่จำเป็น ไม่ว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชนะคดีสำนักงานงบประมาณต้องตั้งงบประมาณให้สวนราชการที่แพ้คดีไปชำระหนี้ให้กับสวนราชการที่ชนะคดีและสวนราชการที่ชนะคดีส่งเงินที่ได้รับคืนเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป การที่ต่างเป็นสวนราชการด้วยกันจึงควรยุติเรื่องได้ในฝ่ายบริหาร ไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการทางศาลอีก โดยมีคณะกรรมการชุดหนึ่งซึ่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด กรณีสวนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดี เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 ให้เสนอเรื่องมายังคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาชี้ขาดและให้สวนราชการนั้น ๆ ปฏิบัติตามต่อไป

คณะกรรมการ ประกอบด้วย

1. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ประธาน
2. ปลัดกระทรวงการคลัง กรรมการ
3. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี กรรมการ
4. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการ
5. อัยการสูงสุด กรรมการและเลขานุการ

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 ลงมติ เห็นชอบตามความเห็นของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นาย โภคิน พลกุล) โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

1. ในกรณีเมื่อสวนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการตามข้อ 2 เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้ว เสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

2. อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของสวนราชการ ประกอบด้วย

1. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ประธาน
2. ปลัดกระทรวงการคลัง กรรมการ
3. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี กรรมการ

4. เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการ

5. อัยการสูงสุด กรรมการและเลขานุการ

3.5 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540

สืบเนื่องจากสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร 0205/2801/พ ลงวันที่ 4 กันยายน 2540 เรียน รัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ (11 มีนาคม 2540) เห็นชอบตามความเห็นของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

1. ในกรณีที่ส่วนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความ เห็นของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการตามข้อ 2 เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

2. อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ และได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 192/2540 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวประกอบด้วย

- 1) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ประธานกรรมการ
- 2) ปลัดกระทรวงการคลัง กรรมการ
- 3) เลขธิการคณะรัฐมนตรี กรรมการ
- 4) เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการ
- 5) อัยการสูงสุด กรรมการและเลขานุการ

ต่อมาคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2540 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 14 สิงหาคม 2540 พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งในการประชุมของคณะกรรมการฯ ได้มีการพิจารณาว่า แม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติ (11 มีนาคม 2540) แล้ว แต่ในทางปฏิบัติก็ยังเกิดปัญหาการคาบเกี่ยวกันระหว่างมติคณะรัฐมนตรีหลายเรื่อง ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 ,วันที่ 4 สิงหาคม 2513, วันที่ 17 ธันวาคม 2517 และวันที่ 28 มีนาคม 2538 กล่าวคือ ส่วนราชการยังมีความเข้าใจว่ามติดังกล่าวเป็นการดำเนินการ เพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่าง ส่วนราชการกับส่วนราชการเท่านั้น ไม่รวมกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่าง ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการกับเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจกับเอกชน ด้วยเหตุที่เคยมีมติคณะรัฐมนตรีในประเด็นดังกล่าวอยู่หลายเรื่อง คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นสอดคล้องกันว่าวัตถุประสงค์ของมติคณะรัฐมนตรี (11 มีนาคม 2540) นั้น ต้องการให้ครอบคลุมถึงกรณีที่มีการพิพาทระหว่างกันของหน่วยงานดังกล่าว ทุกกรณีจะให้ดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ประการใด

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่สมควร เสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาทบทวน เกี่ยวกับการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 วันที่ 4 สิงหาคม 2513 วันที่ 17 ธันวาคม 2517 และวันที่ 28 มีนาคม 2538 ในส่วนที่เกี่ยวกับการ เกิดกรณีพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐด้วยกัน โดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามขั้นตอนตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 แทน

2. ให้ยกเลิกข้อความมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 ในข้อ 1 จากในกรณี เมื่อส่วนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่อ อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการตามข้อ 2 เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอ คณะรัฐมนตรีต่อไป โดย แก้ไขเป็น ในกรณีเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วน ราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจ กับรัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการกับเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจกับเอกชน ให้ดำเนินการ ดังนี้

2.1 กรณีส่วนราชการกับเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจกับเอกชน

2.1.1 ให้เจ้าของเรื่องส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการว่าต่าง หรือแก้ต่างให้ หากสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นฟ้องจะรับดำเนินการว่าความให้ก็ให้ดำเนินการ ต่อไป แต่ถ้ามีความเห็นแย้ง ให้สำนักงานอัยการสูงสุดแจ้งฐานะคดีต่อเจ้าของเรื่องว่าจะไม่รับ ดำเนินการให้ และส่งเรื่องคืนกลับไปให้เจ้าของเรื่อง หากเจ้าของเรื่องเห็นห้องด้วยกับสำนักงาน อัยการสูงสุด เป็นอันยุติการดำเนินคดี

2.1.2 ถ้าเจ้าของเรื่องแจ้งยืนยันให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการว่าต่าง หรือแก้ต่างให้ในเรื่องเดิม ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอ เรื่องให้อัยการสูงสุดชี้ขาดตามระเบียบ สำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538

2.1.3 หากอัยการสูงสุดชี้ขาดเห็นฟ้องกับข้อเสนอของเจ้าของเรื่องก็ให้ สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการตามนั้นต่อไป แต่ถ้าอัยการสูงสุดชี้ขาดยืนยันความเห็นแย้ง ก็ให้ส่ง เรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาด แล้วเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบต่อไป

2.2 กรณีส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐวิสาหกิจ กับรัฐวิสาหกิจ

2.2.1 ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงาน อัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที

2.2.2 สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของสวนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้ว เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบต่อไป

.....

4.2 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (4 สิงหาคม 2513) ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้น ๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

4.2.1 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความเข้าใจก่อน

4.2.2 ถ้าทำความเข้าใจตามข้อ 4.2.1 ไม่ได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด

4.2.3 ถ้าคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้วยังไม่เป็นผล ก็ให้ดำเนินการทางศาลได้

4.3 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (17 ธันวาคม 2517) เห็นชอบให้คงขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการทำส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องร้องระหว่างกัน ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ

4.4 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (28 มีนาคม 2538) ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการ เป็นชั้น ๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 เรื่อง การฟ้องร้องสวนราชการและรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่ให้คงแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ตามเดิม โดยให้เพิ่มเติมกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการด้วยกันไว้ในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามขั้นตอนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้โดยเคร่งครัด

5. ความเห็นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากในทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 จะ เกิดปัญหาการคาบเกี่ยวกันระหว่างมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่เกี่ยวข้องตามข้อ 4 ซึ่งทำให้ไม่ครอบคลุมถึงในกรณีที่มีการพิพาทระหว่างกันของหน่วยงานต่าง ๆ ทุกกรณีว่าจะให้ดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ประการใด ดังนั้น จึงเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ลงมติเห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ ทั้ง 2 ข้อ และให้ดำเนินการต่อไปได้

3.6 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 21 เมษายน 2541

สืบเนื่องจากกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0201/5422 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2541 เรื่องการยุติการดำเนินคดีแพ่งของสวนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เรียนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เนื่องจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง และเป็นหน่วยงานซึ่งอยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

ดังกล่าว แจ้งว่า ธ.ก.ส. มีความจำเป็นต้องดำเนินคดีกับเอกชน (ลูกค้านาคาร) จำนวนมากราย ถ้าต้องส่งพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีให้คงไม่สะดวก และหากพนักงานอัยการดำเนินการให้ไม่ทันอาจเกิดความเสียหายได้ ทั้งนี้ ธ.ก.ส. เป็นรัฐวิสาหกิจมีบุคลากรที่สามารถฟ้องคดีได้เองอยู่แล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 10 (13) ได้ให้อำนาจ ธ.ก.ส. ทำกิจการอื่นให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารได้

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีกิจการเป็นธุรกิจการค้าหรือการบริการเป็นปกติธุระ เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทขนส่งต่าง ๆ เป็นต้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีคดีความฟ้องร้องหรือถูกฟ้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าหรือการบริการเป็นจำนวนมาก เช่น การฟ้องเรียกค่าบริการโทรศัพท์ หรือค่าน้ำประปา หรือฟ้องเรียกคืนเงินรู้อจากลูกค้านาคารโดยคู่คดีส่วนมากเป็นเอกชน ดังนั้น หากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะถือแนวปฏิบัติกรณีเกิดข้อพิพาททางคดีแพ่งกับคู่กรณีที่เป็นเอกชนตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยอาศัยแต่พนักงานอัยการเท่านั้นในการดำเนินคดี ย่อมทำให้เกิดความล่าช้าและขาดความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะเสียหายแก่ธุรกิจการค้าและการบริการของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะดังกล่าวได้ กระทรวงการคลังจึงเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

คณะรัฐมนตรีได้ขอความเห็นในกรณีดังกล่าวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส 0001/3338 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2541 เรื่อง การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เรียบ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจการค้าหรือการบริการ เป็นปกติธุระ เมื่อเกิดกรณีพิพาทกับเอกชนเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจการค้า พนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ที่มีความรู้ทางกฎหมายจะดำเนินคดีว่าต่างแก่ต่างคดีในศาลให้โดยตรงอยู่แล้ว ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจ ที่มีกรณีพิพาทกับเอกชนให้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการว่าต่างคดีให้ เป็นผลให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งเข้าใจว่าจะต้องส่งกรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการทุกเรื่อง ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนิน ธุรกิจการค้าหรือการบริการเป็นปกติธุระ เกิดอุปสรรคข้อขัดข้อง ตามที่กระทรวงการคลังขอให้ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว อนึ่ง กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจการค้าหรือการบริการเป็นปกติธุระกับเอกชน ส่วนมากจะเป็นคดีที่เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยตรง เช่น การฟ้องเรียกเงินค่าไฟฟ้า ประปา ค่าโทรศัพท์ที่ค้างชำระจากผู้ใช้บริการ ซึ่งคดีดังกล่าวนี้แม้จะมีปริมาณมาก แต่ก็เป็คดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก และมีทุนทรัพย์ต่ำ ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น มีพนักงานที่มีความรู้ทางกฎหมายสามารถดำเนินคดีว่าต่างแก่ต่างคดีในศาลด้วยตนเองอยู่แล้ว ประกอบกับในขณะนี้สำนักงานอัยการสูงสุดขาดอัตรากำลังอย่างมาก สำนักงานอัยการ

สูงสุดจึงเห็นพ้องกับข้อเสนอของกระทรวงการคลัง ที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการธุรกิจหรือการบริการโดยปกติถูกระงับการยกเว้นการปฏิบัติตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ในกรณีเกิดข้อพิพาททางคดีแพ่งกับคู่กรณีที่เป็นเอกชน

คณะรัฐมนตรี ได้ประชุมปรึกษาหารือว่า ตามที่กระทรวงการคลังเสนอว่า มีรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีกิจการเป็นธุรกิจการค้าหรือ การบริการเป็นปกติธุระ เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย บริษัทขนส่งต่าง ๆ เป็นต้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ มีคดีความฟ้องร้องหรือถูกฟ้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าหรือการบริการเป็นจำนวนมาก เช่น การฟ้องเรียกค่าบริการโทรศัพท์ หรือค่าน้ำประปา หรือฟ้องเรียกคืนเงินกู้จากลูกค้าธนาคารโดยคู่คดีส่วนมากเป็นเอกชน ดังนั้น หากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะถือแนวปฏิบัติกรณีเกิดข้อพิพาททางคดีแพ่งกับคู่กรณีที่เป็นเอกชนตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยอาศัยแต่พนักงานอัยการเท่านั้นในการดำเนินคดีย่อมทำให้เกิดความล่าช้า และขาดความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะเสียหายแก่ธุรกิจการค้าและการบริการของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะดังกล่าวได้ จึงเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่อง การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดย เห็นสมควรให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจการค้า หรือการบริการเป็นปกติธุระ ยกเว้นการปฏิบัติตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในกรณีเกิดข้อพิพาททางคดีแพ่งกับคู่กรณีที่เป็นเอกชน

ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาข้อเสนอของกระทรวงการคลังแล้วเห็นชอบด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2541 อนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

3.7 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 ธันวาคม 2549

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง รวม 11 มติ ที่เคยมีมาก่อนหน้านั้น ซึ่งรวมถึงมติคณะรัฐมนตรีครั้งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยุติการดำเนินคดีแพ่งตามที่กล่าวข้างต้นด้วยและเห็นชอบแนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ดังนี้

1. การดำเนินคดีในศาลยุติธรรม

1.1 การดำเนินคดีอาญา

เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ให้แจ้งความร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ไม่สมควรว่าจ้างทนายความยื่นฟ้องคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดเอง

ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ถูกเอกชนฟ้องเป็นคดีอาญาให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีให้ ถ้าพนักงานอัยการปฏิเสธหรือขัดข้องในการรับแก้ต่างให้ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มีสิทธิว่าจ้างทนายความดำเนินคดีได้

1.2 การดำเนินคดีแพ่ง

1.2.1 ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่ได้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่กับเอกชนในทางแพ่ง หรือกรณีจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล และกรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ถูกเอกชนฟ้องคดีแพ่ง ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเรื่องนั้นโดยตรงดำเนินการ

รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจการค้าการบริการเป็นปกติธุระ และเป็นคดีอันเกี่ยวกับธุรกิจการค้านั้น ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการ

1.2.2 ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า คดีนั้นตัวความอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้ หรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ให้พนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีให้ตัวความพิจารณาว่าควรยุติการดำเนินคดี หากตัวความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการเป็นอันยุติการดำเนินคดีในเรื่องนั้น

1.2.3 หากตัวความมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการให้แจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ดังนี้

(ก) ถ้าตัวความเป็นส่วนราชการ อันมิใช่ราชการส่วนท้องถิ่น ให้พนักงานอัยการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย ถ้าอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดให้ดำเนินคดีต่อไปตามความเห็นของตัวความ ให้แจ้งพนักงานอัยการดำเนินการไปตามนั้น แต่หากอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดเห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานอัยการว่าควรยุติการดำเนินคดี ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติ ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องวินิจฉัยชี้ขาดว่า ควรยุติการดำเนินคดีเรื่องนั้นหรือไม่

กรณีคณะกรรมการสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป หากคณะกรรมการสั่งให้ยุติเรื่อง ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ กรณีนี้ให้พนักงานอัยการส่งเรื่องคืนตัวความ

(ข) ถ้าตัวความเป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจให้พนักงานอัยการนำความเห็นของตัวความประกอบการพิจารณาสั่งคดี หากยังเห็นว่าคดีนั้นตัวความอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้ และการดำเนินคดีไม่เกิดประโยชน์ ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่รับว่าต่างแก้ต่างได้

กรณีพนักงานอัยการสั่งไม่รับว่าต่างแก้ต่างให้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มีสิทธิว่าจ้างให้ทนายความดำเนินคดีในศาลได้

2. การดำเนินคดีในศาลปกครอง

2.1 ให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีปกครองหากมีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรที่มีความรู้ความสามารถอยู่แล้ว และประสงค์จะดำเนินคดีปกครองเองก็ให้ดำเนินคดีปกครองเองจนถึงที่สุด แต่ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่หรือนิติกรดังกล่าว หรือมีแต่ประสงค์ให้

พนักงานอัยการดำเนินการแทน ให้ทำความตกลงกับพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีแทนโดยเร่งด่วน หากเป็นกรณีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็ให้ว่าจ้างทนายความผู้เชี่ยวชาญโดยขอความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดหรือผู้แทนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย

2.2 ในกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจ ถ้าพนักงานอัยการมีความเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้ หรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ไม่ควรที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินคดีในเรื่องนั้น ให้พนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีและดำเนินการต่อไปเพื่อให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาด และนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้ปฏิบัติตามข้อ 1.2.3 (ก) โดยอนุโลม

2.3 กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีปกครอง และไม่มีหน่วยงานเจ้าของเรื่องโดยตรง หรือเป็นการฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีหน่วยงานเจ้าของเรื่องโดยตรง อีกทั้งไม่ใช่การโต้แย้งในปัญหาข้อกฎหมายโดยตรง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำคำสั่งศาลปกครองที่ให้คำให้การแก้คำฟ้องเสนอนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยให้ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีและไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานกลางประสานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมความเห็นแล้วยกร่างคำให้การยื่นต่อศาลปกครอง และดำเนินการหรือประสานงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีต่อไป

3. การดำเนินคดีชั้นอนุญาโตตุลาการ

ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่มีข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีปกครองที่ต้องใช้อนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล ให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนได้ในชั้นอนุญาโตตุลาการ หรือให้ว่าจ้างทนายความดำเนินคดีแทนได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดหรือผู้แทนที่อัยการสูงสุดมอบหมาย และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ให้ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย

4. ระยะเวลาส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ

ในการดำเนินคดีทุกประเภท ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเร่งรัดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่องรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วน แล้วรีบส่งเรื่องที่พิพาทไปยังพนักงานอัยการก่อนครบกำหนดความไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น

5. การดำเนินคดีที่ขาดอายุความ

กรณีคดีขาดอายุความแล้ว แต่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ยังยืนยันให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ทั้งที่เห็นได้ล่วงหน้า ว่าหากดำเนินคดีต่อไปก็มีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ กล่าวคือ เสียค่าใช้จ่าย เสียเวลา เสียกำลังคนในการปฏิบัติงานโดยเปล่าประโยชน์ อีกทั้งการดำเนินคดีของรัฐไม่ควรดำเนินการในลักษณะที่เอาردادเอาเปรียบเอกชนด้วยการคาดหวังว่าเอกชนอาจไม่ยกอายุความขึ้นต่อสู้คดีเพราะความไม่รู้กฎหมาย หรือความหลงลืมหรืออาจขาดนัดยื่นคำให้การ หรือขาดนัดพิจารณา เพราะมีผลให้การอำนวยความสะดวกของรัฐขาดความน่าเชื่อถือ ดังนั้น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จึงไม่ควรนำคดีที่ขาดอายุความแล้ว ส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป

6. การยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

6.1 ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ถือปฏิบัติว่า กรณีเกิดข้อพิพาทในระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เมื่อมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นต้องรับผิดชอบและไม่ติดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายดำเนินการชำระค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายให้เรียบร้อยโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ด้วยกันเอง

6.2 กรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เกิดข้อพิพาทระหว่างกันมิให้ฟ้องคดีต่อศาล ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาและมีความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งคำตัดสินชี้ขาดและมติคณะรัฐมนตรีแจ้งให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจใดเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดดังกล่าวข้างต้น ให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งกำกับที่เห็นสมควร

7. ให้มีคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เรียกโดยย่อว่า กยพ. มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ

ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ

ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ
 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการ
 เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการ
 อัยการสูงสุดเป็นกรรมการ
 อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอัยการสูงสุด เป็นกรรมการและเลขานุการ
 อัยการพิเศษฝ่ายการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

1. พิจารณาชี้ขาดการดำเนินคดีปกครองและคดีแพ่งทั้งปวง เช่น คดีภาษีอากร คดีล้มละลาย และคดีอนุญาตตุลาการ เป็นต้น
2. พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทเรียกร้องระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่มีข้อพิพาทระหว่างกัน
3. แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามความจำเป็น

(ก) คำว่า “ส่วนราชการ” “หน่วยงานของรัฐ” “รัฐวิสาหกิจ”

“ส่วนราชการ”

(1) เป็นหน่วยงานที่ได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หรือ

(2) มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นส่วนราชการ

“รัฐวิสาหกิจ”

หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและรัฐวิสาหกิจตามความหมายแห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ค) และหรือ (ก) และหรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ง) และหรือ (ค) และหรือ (ก) และหรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

“หน่วยงานรัฐ” หมายถึง หน่วยงานอื่นของรัฐนอกเหนือจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ตัวอย่างเช่น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์

“คดีแพ่ง” หมายถึง คดีปกครองและคดีแพ่งประเภทอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน เช่น คดีแรงงาน คดีภาษีอากร คดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ หรือคดีที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

“ข้อพิพาท” หมายถึงข้อพิพาทในทางคดีทั้งหมด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี

“ตัวความ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่มีกรณีพิพาทระหว่างกันเองหรือเอกชน

(ข) กยพ. มีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดคดีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

เนื่องจากตามหลักในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริการงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ จึงมีปัญหาว่า กยพ. มีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดคดีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นฐ 0504/3776 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2547 ชี้แจงต่อศาลปกครอง ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง มีอำนาจควบคุมกำกับดูแลพนักงานของรัฐในองค์กรดังกล่าวด้วย

(2) ดังนั้น ข้าราชการและพนักงานของรัฐในหน่วยงานของฝ่ายบริหาร จึงต้องถือปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540

(3) หากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีของ ข้าราชการจะถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 85 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ปัจจุบันได้แก่มาตรา 82 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ผู้มีอำนาจในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้มีหนังสือที่ มท 0804.4/ว160 ลงวันที่ 23 มกราคม 2550 แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งการให้สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและอำเภอปฏิบัติโดยเคร่งครัด พร้อมทั้งแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณานำไปเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปด้วยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2549 (เทียบตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.465/2556 ดังนั้น กยพ. จึงมีอำนาจตัดสินชี้ขาดคดีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ค) ระยะเวลาส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2549 ได้กำหนดว่าในการดำเนินคดีทุก

ประเภทให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเร่งรัดเจ้าหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วน แล้วรีบส่งเรื่องที่พิพาทไปยังพนักงานอัยการก่อนครบกำหนดอายุความไม่น้อยกว่า 3 เดือน เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

(ง) การดำเนินคดีที่ขาดอายุความ

ตามข้อ 5 ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2549 กำหนดว่า ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ไม่ควรนำคดีที่ขาดอายุความแล้วส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป ดังนั้นเมื่อตัวความส่งคดีประเภทนี้มา พนักงานอัยการก็จะไม่รับว่าต่างคดีให้ แต่ตัวความก็จะยืนยันให้ฟ้อง

(จ) การกำหนดว่าไม่ควรนำคดีที่ขาดอายุความมาฟ้อง

ถ้าหน่วยงานของรัฐส่งคดีที่ขาดอายุความมาให้ฟ้อง อัยการจะมีหนังสือแจ้งฐานะคดี และถ้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวยืนยันให้ขอฟ้อง และอัยการไม่เห็นด้วย ก็ต้องเสนออัยการสูงสุดชี้ขาด หากอัยการสูงสุดชี้ขาดตามความเห็นของอัยการก็ต้องเสนอ กยพ. ตัดสินชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 25 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2549 ข้อ 1.2.3 (ก)

(ฉ) กรณีคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดของ กยพ.

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งเตือนก่อน หากยังไม่ปฏิบัติตาม ให้ประธาน กยพ. มีหนังสือถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อแจ้งให้คู่กรณีฝ่ายนั้นปฏิบัติ หากยังไม่ปฏิบัติตามให้เสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการตามความเห็นสมควร

3.8 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 24 เมษายน 2561

คณะรัฐมนตรีได้มีมติมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2561 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เนื่องจากระเบียบระเบียบสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งและคดีปกครองรวมทั้งองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้โดยเฉพาะแล้ว และเห็นชอบแนวทางในการดำเนินคดีของส่วนราชการ ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1. การดำเนินคดีอาญา

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาต่อราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐ ให้แจ้งความร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ไม่สมควรว่าจ้างทนายความยื่นฟ้องคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวถูกเอกชนฟ้องเป็นคดีอาญา ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดี ถ้าพนักงานอัยการปฏิเสธหรือขัดข้องในการรับแก้ต่าง ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิว่าจ้างทนายความดำเนินคดีได้

2. การดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ กรณีคดีใกล้ขาดอายุความ

เมื่อมีข้อพิพาทของหน่วยงานรัฐ ให้หน่วยงานรัฐใช้ความระมัดระวังในการดำเนินคดีเพื่อให้ขาดอายุความหรือพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดี และในกรณีที่ต้องมีการดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณเนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ หากคดีใกล้ขาดอายุความ หรือใกล้พ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีและยังไม่สามารถส่งข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดได้ ให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้มีการรับสภาพหนี้เพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้น

3. การดำเนินคดีที่ขาดอายุความ

กรณีคดีที่ขาดอายุความแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐยังยืนยันให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ทั้งที่เห็นได้ล่วงหน้าว่า หากดำเนินคดีต่อไปก็มีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ กล่าวคือ เสียค่าใช้จ่าย เสียเวลา เสียกำลังคนในการปฏิบัติงานโดยเปล่าประโยชน์ อีกทั้งการดำเนินคดีของรัฐไม่ควรดำเนินการในลักษณะที่เอาผิดเอาเปรียบเอกชนด้วยคาดหวังว่า เอกชนอาจไม่ยกอายุความขึ้นต่อสู้คดี เพราะความไม่รู้กฎหมายหรือความหลงลืม หรืออาจขาดนัดยื่นคำให้การ หรือขาดนัดพิจารณา เพราะมีผลให้การอำนวยความสะดวกของรัฐขาดความน่าเชื่อถือ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่ควรนำคดีที่ขาดอายุความแล้วส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป

โดย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินคดีแพ่งและคดีปกครอง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้มี “คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี” เรียกโดยย่อว่า “กยพ.” ประกอบด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ

ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ

ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการ

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการ

อัยการสูงสุดเป็นกรรมการ

อธิบดีอัยการสำนักงานยุติคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

รองอธิบดีอัยการสำนักงานยุติคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ เป็นกรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ

“คดี” หมายความว่า คดีแพ่ง คดีปกครอง คดีประเภทอื่นซึ่งมิใช่คดีอาญา และคดีซึ่งต้อง
ดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ

“ข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายหรือ
ตามสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องมีการดำเนินคดีเกี่ยวกับข้อโต้แย้งดังกล่าว

“คู่กรณี” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐซึ่งมีข้อพิพาทระหว่างกัน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วน
ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(ก) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง
หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี

1. พิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ
2. พิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งกรณีอัยการสูงสุดเห็นว่าควรยุติการดำเนินคดีของ
หน่วยงานรัฐ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
4. เสนอแนะความเห็นและแนวทางปฏิบัติในการการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ
การดำเนินคดี และเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อคณะรัฐมนตรี
5. เรียกให้คู่กรณี หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใดมาชี้แจง
ข้อเท็จจริง จัดส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน จัดทำคำแปลภาษาต่างประเทศเป็น
ประเทศไทย และให้ผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน เพื่อประกอบการ
พิจารณา
6. วางระเบียบหรือแนวปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการตามระเบียบนี้เป็นไปโดยรวดเร็ว
และมีประสิทธิภาพ

โดยให้สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ สำนักงานอัยการสูงสุด
ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ และให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานจากคู่กรณีทุกฝ่าย เพื่อทำความเข้าใจ
เสนอต่ออัยการสูงสุดในการดำเนินการตามระเบียบนี้

(2) เรียกให้คู่กรณี หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใดมาชี้แจง
ข้อเท็จจริง จัดส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน จัดทำคำแปลภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย และให้
ผู้เชี่ยวชาญ ทำการตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณา

(3) เข้าตรวจหรือดำเนินการให้มีการตรวจสถานที่ ทรัพย์สิน หรือยานพาหนะของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง

(4) ปฏิบัติงานธุรการ งานการประชุม และจัดทำรายงานการประชุมของคณะกรรมการ

(5) รวบรวมและจัดทำงานวิชาการของคณะกรรมการ และศึกษาหาข้อมูลต่าง ๆ

(6) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ

(7) ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการ

มอบหมาย

(ข) แนวทางที่ กยพ. กำหนดให้ถือปฏิบัติ

1. ในคดีชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่ง เมื่อส่งเรื่องมายังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความ ถือว่าคดีสะดุดหยุดลง (มติ กยพ. ครั้งที่ 1/2546 วาระ 5.1)

2. ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเรื่องมายัง กยพ. โดยมีประเด็นที่ กยพ. ต้องวินิจฉัยว่าการออกโฉนดที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินได้กระทำโดยชอบหรือไม่ กยพ. จะรับวินิจฉัยเฉพาะในกรณีที่คำตัดสินชี้ขาดของ กยพ. จะไม่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของบุคคลภายนอกเท่านั้น แต่หากคำตัดสินของ กยพ. จะมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของบุคคลภายนอก ซึ่งอาจทำให้เรื่องไม่ยุติลงในฝ่ายบริหาร ก็ไม่ฟังที่ กยพ. จะรับวินิจฉัย ขอบที่จะส่งคืนเพื่อให้คู่กรณีไปดำเนินการกันเอง ตามกระบวนการ (มติ กยพ. ครั้งที่ 8/2546 วาระ 4.3)

3. กรณีหน่วยงานรัฐเรียกร้องให้รัฐวิสาหกิจ (ในคดีนี้ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)) รวมรับผิดชอบเอกชนตามสัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปกรณ์ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจยื่นฟ้องเอกชนและรัฐวิสาหกิจคู่กรณีต่อศาล ให้ร่วมกันรับผิดชอบโดยยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 (มติ กยพ. ครั้งที่ 4/2549 วาระ 5.7)

4. ที่ประชุมมีมติให้วงหลักเกณฑ์ในเรื่องการพิจารณากำหนดดอกเบี้ย ดังนี้

(1) หากส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นฝ่ายเรียกร้องไม่ได้ขอในเรื่องดอกเบี้ย ย่อมไม่มีประเด็นที่ กยพ. จะต้องพิจารณาชี้ขาด และแม้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะร้องขอในเรื่องดอกเบี้ยมาด้วย ก็ให้อยู่ในดุลพินิจของ กยพ. ที่จะพิจารณาว่า สมควรกำหนดดอกเบี้ยให้หรือไม่ เพราะต่างเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกัน (มติ กยพ. ครั้งที่ 3/2548 วาระ 3.4)

(2) คดีที่ได้ตัดสินชี้ขาดแล้ว กยพ. จะไม่ยกขึ้นพิจารณาใหม่อีก เว้นแต่มีข้อเท็จจริงใหม่นอกเหนือที่ได้นำเสนอให้ กยพ. พิจารณาแล้ว และมีเหตุผลอันสมควรที่ทำให้ไม่สามารถเสนอข้อเสนอข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ก่อนการตัดสินชี้ขาดของ กยพ. (มติ กยพ. ครั้งที่ 3/2548 วาระ 3.4)

5. กรณีคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดของ กยพ. ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมี

หนังสือเตือน หากเพิกเฉยให้สำนักอัยการสูงสุดมีหนังสือเตือนก่อน หากยังเพิกเฉยจึงเสนอให้ประธาน กยพ. มีหนังสือถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อแจ้งให้คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวแล้วปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาด และ หากยังเพิกเฉยอยู่อีกจึงเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร (มติ กยพ. ครั้งที่ 8/2553 วาระ 5.1)

6. ที่ประชุมมีมติกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่างหน่วยงานของ รัฐด้วยกันเอง โดยให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

(1) เมื่อมีการส่งข้อพิพาทมายังสำนักงานอัยการสูงสุด ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมี หนังสือแจ้งให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องถือปฏิบัติตามความในข้อ 6.1 ของแนวทางในการดำเนินคดี อาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0505/ว184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549 โดยเคร่งครัด

(2) ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดี ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้มีการชำระหนี้ตามข้อ เรียกร้องโดยเร็วเพื่อให้คดียุติลง

อนึ่ง ที่ประชุมมีมติให้ตั้งข้อสังเกตเสนอคณะรัฐมนตรีว่าเห็นควรมีมติมอบหมาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ถือ ปฏิบัติตามความในข้อ 6.1 ของแนวทางในการดำเนินคดีอาญาคดีแพ่ง และคดีปกครอง ซึ่ง คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0505/ว184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549 โดยเคร่งครัด (มติ กยพ. ครั้งที่ 3/2557 วาระ 5.1)

7. ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และ รัฐวิสาหกิจ กับเอกชนที่ส่งมายังสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น มีปรากฏอยู่เนื่อง ๆว่าไม่สามารถฟ้องคดี ต่อศาลได้ เพราะสิทธิเรียกร้องขาดอายุความหรือพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ราชการ

จึงมีมติให้ตั้งข้อสังเกตเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามีมติมอบหมายให้สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือเวียนแจ้งให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ใช้ความ ระมัดระวังในการดำเนินคดี เพื่อมิให้คดีขาดอายุความหรือพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี (มติ กยพ. ครั้งที่ 2/2558 วาระ 3.3)

3.9 ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ และการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

1. เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแจ้งข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งสิทธิไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง โดยระบุให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อเรียกร้อง หากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องเห็นว่ามิพยานหลักฐานว่าตนต้องรับผิดชอบและไม่ติดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรือชำระค่าเสียหายให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

2. ในกรณีที่ข้อพิพาทตาม ไม่อาจยุติได้ภายในเวลาอันสมควรเนื่องจากคู่กรณี ฝ่ายที่ถูกเรียกร้องปฏิเสธหรือไม่ยอมชำระหนี้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงาน อัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

หนังสือเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ลงนามโดยบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทน ของคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้อง ในกรณีที่มอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทน จะต้องมีหลักฐานการมอบอำนาจ แสดงประกอบด้วย เมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องยกอายุความหรือกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีขึ้นต่อสู้ในภายหลัง

3. เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับหนังสือเสนอข้อพิพาทจากคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแล้ว ให้พิจารณามีหนังสือแจ้งข้อเรียกร้องของคู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องเพื่อให้ชี้แจง แก่ข้อเรียกร้องดังกล่าว ในกรณีนี้ให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลว่าจะรับหรือ ปฏิเสธความรับผิดชอบตามที่ถูกเรียกร้องภายในระยะเวลาที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องมิได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องสละสิทธิในการชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผล เกี่ยวกับข้อพิพาทที่คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้อง และให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป

4. ในการพิจารณาระงับข้อพิพาท ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเปิดโอกาสให้คู่กรณีรับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ รวมทั้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างหรือข้อเถียง ของตนตามควรแก่กรณี

5. ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีได้ตกลงกัน หรือ ประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท

6. เมื่ออัยการสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามข้อเรียกร้องในข้อพิพาท เรื่องใดแล้ว ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยให้คู่กรณีทราบ เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสเจรจาตกลงกันหรือแสดงเหตุผลโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าว และให้คู่กรณีแจ้งผลการเจรจาตกลง หรือ

เหตุผลโต้แย้งคำวินิจฉัยภายในระยะเวลาที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด ในกรณีที่คู่กรณีทุกฝ่ายเห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นอันยุติและ ผูกพันคู่กรณี และให้คู่กรณีถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่าคู่กรณีทุกฝ่ายเห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้แสดงเหตุผลโต้แย้งคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาชี้ขาดต่อไป

7. เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาข้อพิพาทของคู่กรณีและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่ยุติ และให้สำนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวให้คู่กรณีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับรองมติเกี่ยวกับข้อพิพาท เพื่อให้คู่กรณีถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อไป เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดให้คู่กรณีทราบแล้ว หากปรากฏว่าคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการภายในระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ

8. เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับแจ้งดังกล่าวแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งเตือนคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว หากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม ให้มีหนังสือเสนอให้ประธานกรรมการมีหนังสือถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเพื่อแจ้งให้คู่กรณีอีกฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว และหากยังเพิกเฉยอยู่อีกให้ประธานกรรมการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งตามตามที่เห็นสมควรต่อไป

1. ขั้นตอนการดำเนินการในชั้นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแจ้งข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งสิทธิไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียน โดยระบุให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อเรียกร้อง หากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องเห็นว่ามีความหลักฐานว่าตนต้องรับผิดชอบและไม่ติดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้คู่กรณีที่ถูกเรียกร้องดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรือชำระค่าเสียหายให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

ในกรณีที่ข้อพิพาทดังกล่าวไม่อาจยุติได้ภายในเวลาอันสมควรเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องปฏิเสธหรือไม่ยอมชำระหนี้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

2. ขั้นตอนการดำเนินการในชั้นสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินคดีและการดำเนินการทั้งปวง ตามมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่ง

นายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการดำเนินคดีตามระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของอัยการสูงสุด และการดำเนินคดีอนุญาโตตุลาการ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ ตามที่กล่าวข้างต้น จึงประกอบด้วยงานต่าง ๆ คือ

(ก) งานชี้ขาดความเห็นแย้งคดีทางแพ่ง

สำนวนชี้ขาดความเห็นแย้ง งานชี้ขาดความเห็นแย้งคดีแพ่ง ได้แก่ สำนวนที่ส่งจากสำนักงานคดีต่าง ๆ (หน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด) กรณีพนักงานอัยการมีความเห็นแย้งกับหน่วยงานที่เป็นตัวความ กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีไม่รับดำเนินการให้ แต่ตัวความยืนยันขอให้รับดำเนินคดี เมื่ออธิบดีอัยการสำนักงานนั้น ๆ ไม่เห็นด้วย ทำความเห็นเสนออัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด อัยการสูงสุดจะวินิจฉัยชี้ขาดว่าให้รับว่าต่าง แก่ต่าง ไม่รับว่าต่างแก่ต่าง หรือส่งสำนวนคืน ถ้าชี้ขาดให้รับว่าต่างแก่ต่าง หรือส่งสำนวนคืน จะมีคำสั่งให้ส่งสำนวนคดีนั้นไปยังสำนักงานคดีที่ส่งสำนวนมา หรืออาจมีคำสั่งให้ส่งไปยังสำนักงานคดีอื่นที่มีเขตอำนาจเพื่อดำเนินการตามนั้น สำนวนดังกล่าวจะกลับมายังสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการเพื่อดำเนินการส่งไปยังสำนักงานคดีตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดสั่งการดังกล่าว ถ้าอัยการสูงสุดมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่รับว่าต่างแก่ต่างคดีที่ตัวความเป็นส่วนราชการ อันมิใช่ราชการส่วนท้องถิ่น จะมีคำสั่งให้เสนอเรื่องต่อ กยพ. เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดว่าควรยุติการดำเนินคดีเรื่องนั้นหรือไม่

การส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดชี้ขาดความเห็นแย้งตามที่กล่าวมาข้างต้น หมายถึงกรณีตัวความเป็น “ส่วนราชการ” แต่ถ้าตัวความเป็นราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ มติคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนสำนวนชี้ขาดความเห็นแย้งที่ส่งมาเป็นสำนวนคดีปกครองและอัยการสูงสุดไม่รับว่าต่างแก่ต่าง จะต้องเสนอเรื่องให้ กยพ. ตัดสินชี้ขาด แม้ตัวความจะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

(ข) งานชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทางแพ่งระหว่างสำนักงานคดี

สำนวนชี้ขาดความเห็นแย้ง งานชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทางแพ่งระหว่างสำนักงานคดี ได้แก่ สำนวนคดีที่ได้รับมาจากสำนักงานคดีต่าง ๆ กรณีสำนักงานคดีสองแห่งมีความเห็นต่างกันว่า คดีนั้นควรจะอยู่ในอำนาจการดำเนินคดีของสำนักงานคดีใด ก็ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

การส่งเรื่องหรือสำนวนที่มีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีให้เสนออัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดจะต้องส่งเรื่องมายังสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการพิจารณา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำความเห็นเสนออัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

(ค) งานชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่ง

สำนวนชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่ง ได้แก่ เรื่องที่ส่งมาจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ กรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างกัน ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี กำหนดห้ามมิให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจฟ้องคดีต่อศาล แต่ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงาน อัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการ ดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาด แล้วเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป ทั้งยังกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งคำตัดสินชี้ขาดและมติ คณะรัฐมนตรีให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจใด เพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดดังกล่าวข้างต้น ให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่ง การตามที่เห็นสมควร

ในบางครั้งส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ทราบว่าเมื่อเกิดข้อพิพาทกัน ต้อง ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น และได้ส่งเรื่องไปยังสำนักงานคดีหรือสำนักงาน อัยการจังหวัด พนักงานอัยการที่รับเรื่องก็จะส่งเรื่องต่อไปยังสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและ อนุญาตตุลาการ โดยไม่ต้องส่งคืนไปให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้ส่งเพื่อมิให้เป็นการเสียเวลา

เมื่อสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาตตุลาการรับเรื่องมาแล้ว จะรับไว้เป็น สำนวนชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่ง และแจ้งให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมอบหมายเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมาให้ ถ้อยคำและส่งเอกสารหลักฐานในคดีให้แก่พนักงานอัยการ ในบางคดีอาจจะต้องขอเอกสารหรือขอ ความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเพื่อให้ดำเนินการบางประการ หรือขอทราบข้อมูลข้อเท็จจริงที่ เกี่ยวข้องหรืออาจต้องเดินทางไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ

เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว จึงทำความเห็นเสนออัยการสูงสุด โดยอัยการ สูงสุดจะมีคำวินิจฉัยในลักษณะเสนอความเห็นต่อ กยพ. ว่าเห็นควรวินิจฉัยอย่างไร กยพ. ซึ่งเป็นผู้ทำ หน้าที่ตัดสินชี้ขาดในการทำคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด จึงเป็นเพียงเสนอความเห็นว่า เห็นควรตัดสิน ชี้ขาดคดีนั้นอย่างไร ในทางปฏิบัติก่อนที่จะเสนอสำนวนให้ กยพ. พิจารณาจะมีการแจ้งคำวินิจฉัยของ อัยการสูงสุดให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทราบเพื่อการเจรจาตกลงกัน โดยให้แจ้งผลการตกลงหรือข้อโต้แย้ง คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบภายใน ๓๐ วัน ทั้งนี้ เนื่องจากคู่กรณีทั้ง สองฝ่ายต่างเป็นหน่วยงานรัฐด้วยกัน ถ้าตกลงกันได้ คดีก็จะยุติลงโดยไม่ต้องเสนอให้ กยพ. ตัดสินชี้ ขาด แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้และมีข้อโต้แย้งประการใด ก็ให้นำข้อโต้แย้งนั้นเสนอ กยพ. เพื่อประกอบการ พิจารณาด้วย

งานซื้อขายข้อพิพาททางแพ่งของสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและ
อนุญาตตุลาการ สำนักงานอัยการสูงสุด มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1. การดำเนินการในชั้นก่อนเสนอเรื่องให้ คณะกรรมการพิจารณาซื้อขายการยุติ
การดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.)

เมื่อได้รับเรื่องพนักงานอัยการจะตรวจพยานหลักฐานในสำนวน ดังนี้

1.1 คดีมีเอกสารและข้อเท็จจริงเป็นประเด็นข้อพิพาททางแพ่งเรื่องใด อายุความ/
กำหนดเวลาในการดำเนินคดี และสถานะของตัวความและคู่กรณีอยู่ในอำนาจของ กยพ. ตามมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 โดยเป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีข้อ
พิพาทระหว่างกันหรือไม่ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1.1.1 คดีที่บุคคลภายนอกร่วมรับผิดชอบกับหน่วยงานรัฐ และได้มีการยื่นฟ้อง
บุคคลภายนอกต่อศาลแล้ว ไม่ว่าจะได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐด้วยหรือไม่ก็ตาม หากจำนวนทุนทรัพย์ไม่
เกิน 500,000 บาท ให้สำนักงานอัยการสูงสุดรอไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด

1.1.2 กรณีให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งเรื่องคืนกรมการประกันภัยเพื่อใช้
มาตรการบังคับทางปกครอง โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้ กยพ. พิจารณา เพราะมีมาตรการเยียวยาทาง
ปกครองกำหนดไว้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไว้แล้ว

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการทางปกครองได้ โดย
ไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดี ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่
ของตน แล้วทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายและต้องชำระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2359

1.1.3 ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเรื่องมายัง กยพ. โดยมี
ประเด็นที่ กยพ. ต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินได้
กระทำโดยชอบหรือไม่ กยพ. จะรับวินิจฉัยก็เฉพาะในกรณีคำตัดสินชี้ขาดของ กยพ. จะไม่มีผลกระทบ
ต่อส่วนได้เสียของตามกฎหมายของบุคคลภายนอกเท่านั้น แต่หากคำตัดสินชี้ขาดของ กยพ. จะมี
ผลกระทบต่อส่วนได้เสียตามกฎหมายของบุคคลภายนอก ซึ่งอาจทำให้เรื่องไม่ยุติลงในฝ่ายบริหาร ก็ไม่
ฟังที่ กยพ. จะรับวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ชอบที่จะส่งเรื่องคืนเพื่อให้คู่กรณีไปดำเนินการกันเองตาม
กระบวนการ

1.1.4 ข้อพิพาทระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กับกรมที่ดิน
กรณีขอให้ดำเนินการเพิกถอน น.ส.3 ก. ที่ออกโดยมิชอบ ไม่ใช่ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วน
ราชการแต่เป็นข้อพิพาททางแพ่งระหว่างส่วนราชการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คืออธิบดีกรมที่ดินและเอกชน
เนื่องจากคำตัดสินชี้ขาดของ กยพ. อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียตามกฎหมายของบุคคลภายนอกซึ่ง

อาจทำให้เรื่องไม่ยุติลงในฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้จึงไม่รับวินิจฉัยคดีนี้ และให้ส่งคืนไปยังกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เพื่อดำเนินการตามกระบวนการต่อไป ทั้งนี้ หากมีหน่วยงานของรัฐส่งเรื่องลักษณะเดียวกันนี้อีก ก็ให้ส่งคืนไปตามนัยเหตุผลข้างต้น

1.1.5 กรณีของหน่วยงานรัฐเรียกร้องให้รัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้แก่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ร่วมรับผิดชอบกับเอกชนตามสัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปรกรณ์ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจยื่นฟ้องเอกชนและรัฐวิสาหกิจต่อศาลให้ร่วมกันรับผิดชอบตามสัญญา โดยยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540

1.1.6 กรณีร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ต้องดำเนินการฟ้องต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 94 ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของ กยพ. ตามคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด สำนักน พ.68/2555, พ.71/2555

1.2 อายุความในคดีแพ่งจะครบกำหนดเมื่อใดนั้น ได้มีมติคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2546 ว่า หากขณะส่งเรื่องมายังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) นั้น คดียังมิได้ขาดอายุความ ให้ถือว่าอายุความสะดุดหยุดลง นับแต่เมื่อคู่กรณีส่งข้อพิพาทเรียกร้องมายังสำนักงานอัยการสูงสุด เนื่องจากการส่งเรื่องมาดำเนินคดีดังกล่าว ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันเป็นผลอย่างเดียวกับการฟ้องคดี ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/14 อย่งไรก็ตาม ควรพิจารณาและนำเสนอ กยพ. ให้ทันภายในกำหนดอายุความ และควรมีข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการพิจารณาอายุความในการพิจารณาทำความเข้าใจ และหากปรากฏว่าคดีขาดอายุความแล้วก่อนส่งเรื่องมายังสำนักงานอัยการสูงสุด เห็นควรสั่งยุติและคืนเรื่อง ทั้งนี้ตาม มติ ครม. เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ข้อ 3.5

1.3 สถานะของตัวความและคู่กรณี ตรวจสอบว่าเป็นนิติบุคคลและส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของ กยพ. หรือไม่ หากมิได้อยู่ในอำนาจพิจารณาของ กยพ. ให้ส่งเรื่องคืนตัวความ เพื่อดำเนินการไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจต่อไป

ตัวอย่างสำนวนคดีที่ส่งเรื่องคืน เพราะสถานะคู่กรณีมิใช่หน่วยงานที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของ กยพ. ได้แก่

1.3.1 ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ข้อพิพาทระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กับ เจ้าพนักงานที่ดิน กรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินที่ออกโฉนดให้แก่เอกชน ตามสำนวน พ.58/2555

1.3.2 ข้อพิพาทระหว่างวัด กับส่วนราชการ เช่น วัดหนองว่ากับกระทรวงการคลัง เนื่องจากวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่มีใช้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ตามสำนวน พ.30/2555

1.4 กรณีประเด็นพิพาทระหว่างตัวความและคู่กรณีทางไกลเกลี่ยกันได้

เมื่อคู่กรณีตกลงกันได้ และได้มีการชำระหนี้หรือชดใช้ค่าเสียหาย หรือมีข้อตกลงที่จะชำระหนี้ต่อกันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ภายหลังจากการไกลเกลี่ยกันในชั้นของอัยการเจ้าของสำนวน เมื่อตัวความและคู่กรณีเจรจาตกลงกันได้ ตัวความจะมีหนังสือแจ้งมายัง สยพต. เพื่อขอยุติการดำเนินคดี และรับเรื่องพร้อมเอกสารหลักฐานทั้งหมดคืน เช่น กรณีพิพาทระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) กับสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ได้ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายตามสัญญาประนีประนอมยอมความ จึงไม่มีเหตุให้ดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) พิจารณาตัดสินชี้ขาด จึงยุติการพิจารณาและส่งเอกสารต่าง ๆ คืนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.)

2. การดำเนินงานในชั้น คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.)

เมื่อตัวความและคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ และฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งลงหรือทั้งสองฝ่ายได้มีหนังสือโต้แย้งคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดโดยแจ้งมายังสำนักงานอัยการสูงสุดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

2.1 กรณีโต้แย้งมีพยานหลักฐานใหม่ที่มีผลเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด อัยการสูงสุดจะพิจารณาทบทวน และวินิจฉัยประเด็นโต้แย้งของคู่กรณี

2.2 เมื่ออัยการสูงสุดมีความเห็นข้อโต้แย้งของคู่กรณีเป็นประการใดแล้ว สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการจะเสนอข้อพิพาทให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) วินิจฉัยชี้ขาดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เรื่องแนวทางการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่งและคดีปกครอง ข้อ ๖

2.3 การเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) จะมีการสรุปสาระสำคัญดังนี้

2.3.1 ข้อเท็จจริง : เป็นการสรุปข้อพิพาทว่าข้อพิพาทที่นำเสนอเป็นหน่วยงานใด (ตัวความ) เป็นผู้ส่งเรื่องมาให้ดำเนินคดีกับหน่วยงานใด (คู่กรณี) ฐานความผิด และจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทมีจำนวนเท่าใด

2.3.2 ประเด็นข้อพิพาท : มูลเหตุแห่งการผิดสัญญา หรือมูลเหตุแห่งการทำละเมิด ที่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่หน่วยงาน (ตัวความ) ตลอดจนข้อโต้แย้งของหน่วยงานคู่กรณี เอกสาร หลักฐานที่ใช้โต้แย้งต่าง ๆ

2.3.3 ข้อกฎหมาย : กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในคดี, คำพิพากษา คำสั่งศาลฎีกา, คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด, คำวินิจฉัยของ กยพ., เรื่องเสร็จของ คณะกรรมการกฤษฎีกา และข้อสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.3.4 คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดในคดีดังกล่าว

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ได้พิจารณาข้อพิพาทของคู่กรณีและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุด และให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวให้คู่กรณีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับรองมติเกี่ยวกับข้อพิพาท เพื่อให้คู่กรณีถือปฏิบัติ ตามคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อไป เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดให้คู่กรณีทราบแล้ว หากปรากฏว่าคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการภายในระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับแจ้งดังกล่าวแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งเตือนคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว หากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามให้มีหนังสือเสนอให้ประธานกรรมการมีหนังสือถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเพื่อแจ้งให้คู่กรณีอีกฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว และหากยังเพิกเฉยอยู่อีกให้ประธานกรรมการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งตามตามที่เห็นสมควรต่อไป

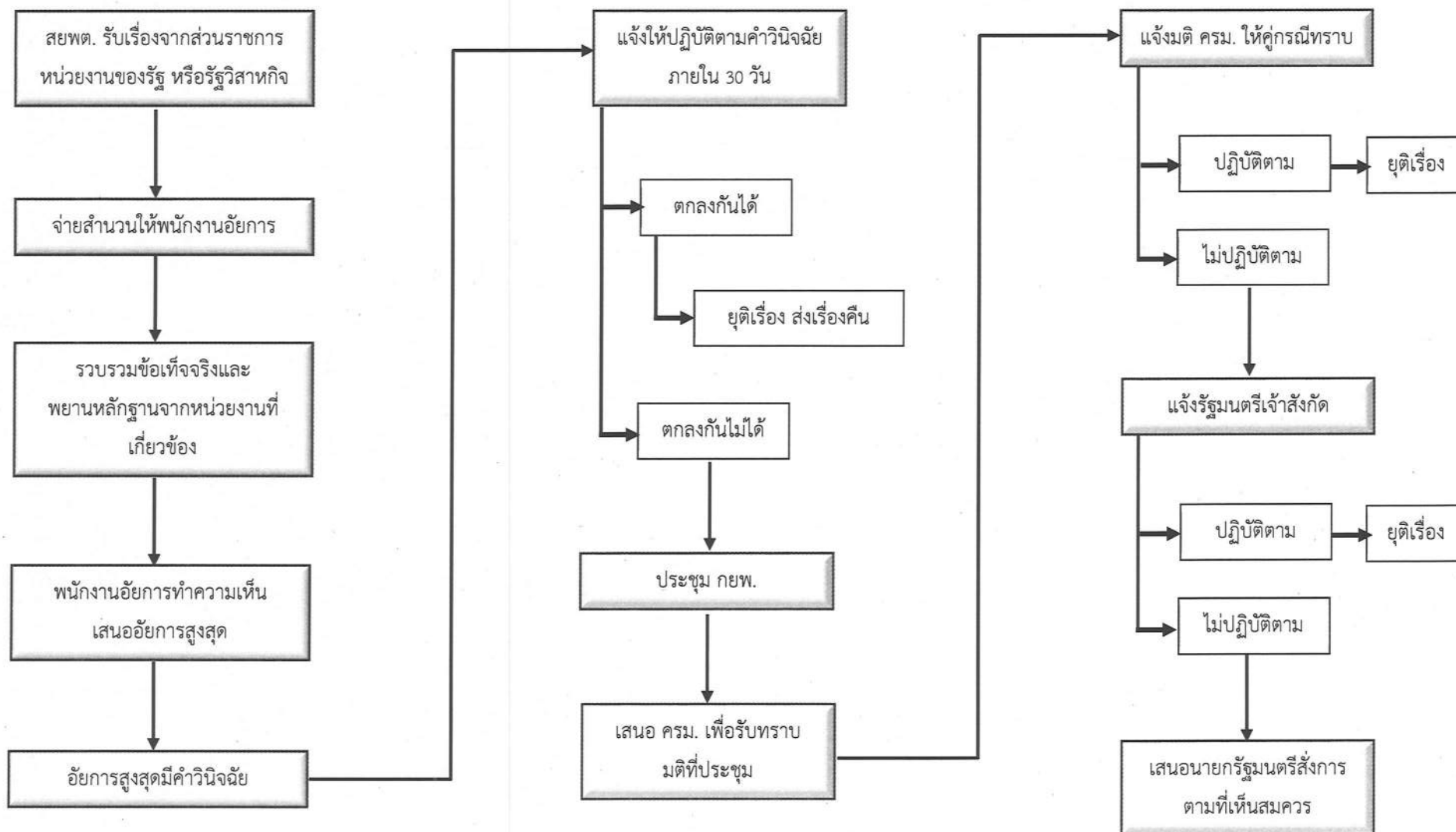
(ง) งานตอบข้อหารือ

สำนวนตอบข้อหารือ ได้แก่ สำนวนข้อหารือที่ไม่มีการขอให้วางต่างหรือแก้ต่างที่ส่งมาจากหน่วยงานภายนอกหรือหน่วยงานภายในสำนักงานอัยการสูงสุด และเป็นข้อหารือที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาตโตตุลาการเป็นผู้พิจารณาแล้ว นำเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตอบข้อหารือ

สำนวนตอบข้อหารือที่อยู่ในอำนาจดำเนินการของสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาตโตตุลาการ จึงเป็นสำนวนตอบข้อหารือในกรณีที่ไม่เกี่ยวกับคดีที่ขอให้วางต่างหรือแก้ต่างแทนพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนทำความเข้าใจตามลำดับชั้นถึงอธิบดี แต่ทั้งนี้ ข้อหารือดังกล่าวต้องเป็นเรื่องที่หารือเกี่ยวเนื่องกับงานชี้ขาดความเห็นแย้งหรือชี้ขาดข้อพิพาท หรืองานตอบข้อหารือที่อยู่หรือเคยอยู่ในอำนาจพิจารณาดำเนินการของสำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งหรือ

อนุญาตตุลาการด้วย มิฉะนั้น จะต้องโอนสำนวนส่งเรื่องไปยังสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย หรือ
สำนักงานอื่นที่มีอำนาจพิจารณาต่อไป

แผนภูมิขั้นตอนการปฏิบัติงานการชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่ง



บทที่ 4

บทสรุป

นิติกรของสำนักกฎหมายมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญต่อการดำเนินคดีแทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกับการดำเนินคดีโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้จากการศึกษาจึงเห็นได้ว่าการดำเนินการในฐานะตัวแทนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีข้อยุ่งยากและซับซ้อนกว่าการรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินการแทน กล่าวคือในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง พนักงานอัยการมีหน้าที่ ว่าความ แก่ต่างในชั้นศาลให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามที่กฎหมายกำหนด นิติกรเป็นเพียงผู้ประสานงานกับพนักงานอัยการเท่านั้น แตกต่างกับกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) เป็นผู้พิจารณาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องในชั้นศาล ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของนิติกรผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าวจึงมิใช่เพียงการประสานงานให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลดังเช่นในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองเท่านั้น แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของสำนักงานฯ ในการต่อสู้คดีชี้ขาดข้อพิพาทต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ด้วยตนเอง ซึ่งการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักกฎหมายตามภารกิจดังกล่าวข้างต้น จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งในด้านรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพราะหากไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอาจทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือข้อพิพาทขึ้น และทำให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์

ดังนั้น หากมีการพัฒนาองค์ความรู้ของนิติกรและเพิ่มประสิทธิภาพให้นิติกรมีความเชี่ยวชาญการดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่าง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ จะส่งผลดีต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างยิ่งและเป็นประโยชน์แก่ทางราชการต่อไป

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	อิสสรียะ ไชยทิพย์
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต/เนติบัณฑิตไทย
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	873/668 คอนโดรีเจนท์โฮมบางซ้อน เฟส 27 อาคาร A เขตบางซื่อ กทม.
หมายเลขโทรศัพท์	0818856335