

## หมวด 2

การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองและศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง

(Les recours et les juridictions en matière administrative)

การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และทำให้มีการร้องเรียนต่าง ๆ นานา ขึ้นมาได้ การร้องเรียนนี้อาจมีที่มาจากเอกชนที่ทำการติดต่อเกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง หรืออาจมีที่มาจากภายในของฝ่ายบริหารนั่นเอง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน เจ้าพนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น อาจมีข้อร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของตนต่อเจ้าหน้าที่ระดับสูง ต่อองค์การบริหารส่วนกลาง หรือต่อองค์กรทางปกครองอื่น ๆ ที่สามารถรับฟังและพิจารณาถึงข้อร้องเรียนต่าง ๆ ของตนได้ ซึ่งข้อร้องเรียนหรือข้อเรียกร้องเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาและตรวจสอบอย่างเป็นธรรม อันเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ร้องเรียนขึ้นมา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ทั่วไปคือ ความยุติธรรมที่ให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน และเพื่อประโยชน์โดยเฉพาะแก่ฝ่ายปกครองเอง ทั้งนี้ เนื่องจากข้อร้องเรียนต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้ฝ่ายปกครองได้ทราบถึงจุดบกพร่องต่าง ๆ และจะได้ทำการแก้ไขในสิ่งที่มีผิดพลาดต่าง ๆ ได้ ซึ่งในบางกรณีอาจเกิดผลเสียหายที่ร้ายแรงหากไม่รีบทำการแก้ไขให้ทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนี้ ข้อร้องเรียนเหล่านี้ยังอาจเป็นข้อมูลที่ดีแก่ฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขปรับปรุงการบริหารงาน เพื่อให้จัดการบริการสาธารณะ และดำเนินการอื่น ๆ ที่อยู่ในขอบเขตของฝ่ายปกครองได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ในทางตรงกันข้าม ถ้าเราไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้มีโอกาสร้องเรียนแล้ว ความไม่พอใจที่สะสมกันมากขึ้นทุกที ๆ นั้น อาจก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ที่ไม่พอใจจากหนังสือพิมพ์หรือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง อาจเกิดการต่อต้านประท้วงในที่สาธารณะ เกิดความปั่นป่วน หรือความยุ่งยากในทางการเมืองต่อรัฐบาล และอาจจบลงด้วยการเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงภายในประเทศ เช่นปฏิวัติหรือรัฐประหารได้

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคอยจัดการสอดส่องดูแลถึงประเด็นต่าง ๆ ของความไม่พอใจอันเกิดจากการบริหารงานของฝ่ายปกครองเหล่านั้น และเพื่อหลีกเลี่ยงการถึงจุดระเบิด อันเนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องหาหนทางแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดเหตุเหล่านั้นได้ ซึ่งการแก้ไขนั้นอาจกระทำได้โดยอาศัยวิถีทางทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม แต่ในที่นี้เราจะจำกัดขอบเขตการศึกษาให้แคบลงมาเฉพาะในแง่มุมของกฎหมาย และศึกษาหนทางต่าง ๆ ของกฎหมายที่อาจนำมาใช้เพื่อที่ว่าข้อประท้วงหรือข้อเรียกร้องต่าง ๆ เหล่านี้ จะได้รับการพิจารณาและถ้าเป็นไปได้ก็ช่วยทำให้เกิดความพอใจแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ด้วยเหตุนี้ เราจึงจำต้องศึกษาถึงประเภทต่าง ๆ ของการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครอง และศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เหล่านั้น

## ส่วนที่ 1

### การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครอง (Les recours)

การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครอง หมายถึง วิธีทางตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้มีโอกาสโต้แย้งถึงสถานภาพ (Une situation) อันใดอันหนึ่ง ซึ่งเป็นการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองนั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ การอุทธรณ์คำสั่งอันมีลักษณะเป็นการภายในของฝ่ายปกครองด้วยตนเอง (Les recours purement administratifs), การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะกึ่งขอพิพาท (Les recours quasi-contentieux) และการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะขอพิพาท (Les recours contentieux) ศาล

การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองอันมีลักษณะเป็นการภายในของฝ่ายปกครอง

(Les recours purement administratifs)

การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองประเภทนี้ จะได้รับการพิจารณาเป็นการภายในของฝ่ายปกครองนั่นเอง ซึ่งโดยปกติมักจะไม่มีวิธีพิจารณาข้ออุทธรณ์ที่แน่นอนชัดเจน และขาดการพิจารณาที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสเสนอขอโต้แย้ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีการรับฟังข้อคัดค้านในลักษณะที่เป็นคดีหรือข้อพิพาท การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองประเภทนี้ในประเทศต่าง ๆ จัดแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิดคือ การอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อผู้ดำเนินการหรือผู้สั่งการนั่นเอง (Les recours gracieux) และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าผู้ดำเนินการหรือผู้สั่งการนั้น (Les recours hiérarchiques)

สำหรับการอุทธรณ์ต่อผู้ดำเนินการหรือผู้สั่งการนั่นเอง นั้นเป็นการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือผู้สั่งการนั้น ซึ่งไม่มีแบบพิธีกำหนดไว้ว่าจะต้องทำอย่างไรเป็นพิเศษ ซึ่งอาจจะโดยทำเป็นหนังสือหรือโดยวาจาก็ได้<sup>1</sup> หรือทำด้วยการเดินขบวนเป็นกลุ่มมาร้องเรียนต่อฝ่ายบริหาร ในกรณีที่ร้องเรียนด้วยวาจาจะต้องมีหลักฐานในใบตอบรับว่าเป็นเรื่องอะไรและเมื่อใด และผู้ร้องเรียนจะต้องมีความสามารถที่จะกระทำนิติกรรมได้ตามกฎหมาย การร้องเรียนนี้อาจเป็นไปได้ในรูปที่วาเสนอให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือผู้สั่งการนั้นได้ทราบว่าจะเกิดความเข้าใจผิดหรือได้ถูกชักนำให้มีความเข้าใจผิดเกิดขึ้น และอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเลื่อนกำหนดเวลาของการดำเนินการหรือผู้สั่งการออกไป ตลอดจนเพิกถอนการดำเนินการหรือผู้สั่งการนั้น ๆ เสีย

ส่วนการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าผู้ดำเนินการหรือผู้สั่งการนั้น เป็นการนำเอาหลักของอำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir hiérarchique) มาใช้

<sup>1</sup> C.E., 24 Octobre 1956, Delzant, ree, 421.

เป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าผู้ดำเนินการหรือสั่งการนั้น  
แต่การร้องเรียนในกรณีเช่นนี้ไมอาจกระทำได้เสมอไป โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ  
หรือสั่งการนั้นไม่มีผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าตนขึ้นไปอีก เช่น การร้องเรียนหรือ  
โต้แย้งการดำเนินการหรือสั่งการของประธานาธิบดีสหรัฐ หรือของประธานาธิบดีในระบบรัฐสภา  
หรือของกษัตริย์ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้เราจึงทำได้เพียงประ-  
การเดี่ยวคือ ร้องเรียนต่อผู้ดำเนินการหรือสั่งการนั้นเองโดยตรงเท่านั้น ส่วนในกรณีอื่น ๆ  
นอกจากนี้แล้วก็สามารถที่จะร้องเรียนต่อไปยังผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ระดับที่สูงกว่าผู้ดำเนินการ  
หรือสั่งการออกไปได้ทั้งสิ้น และในกรณีที่เป็นการบังคับบัญชากันหลายระดับชั้น ก็อาจมีการ  
อุทธรณ์ขึ้นไปได้เรื่อย ๆ ตั้งแต่ชั้นต่ำสุดที่เป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งการหรือดำเนินการนั้นโดยตรงไป  
จนถึงผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในชั้นสูงสุดก็ได้

การอุทธรณ์การดำเนินการหรือสั่งการต่อผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือขึ้นไป  
ไม่มีแบบพิเศษกำหนดไว้แต่อย่างใด จึงมีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งชนิดแรก คือ  
อาจร้องเรียนเป็นหนังสือหรือโดยวาจาก็ได้ แต่หาโดยวาจาจะต้องมีหลักฐานที่ปรากฏในใบตอบ  
รับของเจ้าหน้าที่รับคำร้องเรียนที่แสดงให้เห็นถึงเรื่องหรือเรื่องเรียนและวัน เวลาด้วย<sup>1</sup> และผู้ที่  
ทำการร้องเรียนจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถที่จะทำนิติกรรมได้ตามกฎหมายด้วย

การอุทธรณ์การดำเนินการหรือสั่งการต่อผู้บังคับบัญชานี้ในบางครั้งอาจนำไป ชักกับ  
การดำเนินการหรือสั่งการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้แต่ในประเทศอังกฤษที่มีอิสระ  
ในการดำเนินการอย่างมากก็ใช้วิธีการนี้ อำนาจในการบังคับบัญชาที่มีต่อการดำเนินการหรือ  
สั่งการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอาศัยวิธีการกำหนดเงินช่วยเหลือจากส่วนกลางเป็น  
เครื่องต่อรองหรือบังคับบัญชาทางอ้อมได้ และการที่องค์กรส่วนกลางชวว่าจะงดการให้เงินช่วย-  
เหลือแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเองที่เป็นเครื่องมือบังคับบัญชาที่ได้ผลต่อการให้ อำนาจโดย  
มีชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม การอุทธรณ์การดำเนินการหรือสั่งการ  
ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีชอบต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเหนือในส่วนกลางนั้น สำหรับ  
ประเทศในกลุ่มแองโกล-แซกซอน ยังนับว่ามีขอบเขตที่จำกัดกว่าที่ปฏิบัติกันในประเทศต่าง ๆ  
ในกลุ่มยุโรปตะวันตกโดยทั่วไป

ในการอุทธรณ์การดำเนินการหรือสั่งการต่อ ผู้ดำเนินการหรือสั่งการนั้นเอง หรือต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปนั้น ผู้รับคำร้องเรียนอาจพิจารณาคำร้องเรียนหรือคำอุทธรณ์นั้นทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับความถูกต้องตามกฎหมาย (La légalité) และในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจ (L'opportunité) ว่าถูกต้องหรือไม่ด้วยก็ได้ และผู้ที่ได้รับการร้องเรียนหรือการอุทธรณ์นั้นอาจยกเลิกเพิกถอนหรือจะแก้ไขการดำเนินการหรือสั่งการที่ถูกร้องเรียนมานั้นอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น แต่มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือว่า คำตัดสินชี้ขาดหรือดำเนินการไปเป็นประการใดต่อการอุทธรณ์ประเภทหนึ่งของฝ่ายปกครองนั้น ไม่ถือว่าเป็นการตัดสินชี้ขาดที่มีผลเหมือนกับคำพิพากษาของศาล (l'autorité de la chose jugée) ดังนั้น ผู้ร้องเรียนที่ไม่พอใจต่อการตัดสินดังกล่าวก็อาจนำเรื่องมาฟ้องเป็นคดีปกครองยังศาลได้อีก ไม่ถือเป็นฟ้องซ้ำเหมือนกับคดีในศาล นอกจากนี้ ในบางกรณีการอุทธรณ์การดำเนินการหรือสั่งการในทางปกครองทั้งสองชนิดตามที่กล่าวมานั้นอาจเป็นเพียงขั้นตอนแรกที่จำต้องกระทำก่อนที่จะสามารถนำมาร้องเรียนหรืออุทธรณ์กันขึ้นชั้นศาลได้ในขั้นตอนต่อไป

อย่างไรก็ตาม การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองอันเป็นการภายในของฝ่ายปกครองด้วยกันเองนั้น ไม่ได้ให้หลักประกันพิเศษแก่ผู้ร้องเรียนแต่ประการใด เพราะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจเพิกเฉยไม่พิจารณาเสียก็ได้ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการให้หลักประกันที่จริงจังต่อประชาชน เพราะผลของมันขึ้นอยู่กับความพอใจของฝ่ายปกครอง และวิธีพิจารณาโดยฝ่ายปกครองเช่นนี้มีผู้ตำหนิว่าไม่อาจให้ความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง เพราะฝ่ายปกครองตัดสินกรณีที่ถูกกล่าวหาเอง และถึงแม้ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่คนละคนที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนนั้นก็ตาม แต่ความลำเอียงและความคิดที่จะช่วยเหลือผู้ร่วมงานด้วยกันย่อมจะมีได้เสมอ และถ้าเป็นการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือสั่งการนั้นเองก็เท่ากับให้ผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาตัวเอง ซึ่งเป็นกรรยากันที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยอมรับว่าไปกระทำไปด้วยความผิดพลาด ดังนั้น การพิจารณาวินิจฉัยโดยปราศจากอคติจึงเป็นไปได้ยาก หรือแม้ว่าการพิจารณาโดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปนั้นจะเป็นวิธีที่ดีขึ้นบ้าง เพราะมิใช่เป็นการให้ผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาตัวเอง แต่เรื่องนั้นก็ขึ้นอยู่กับวิธีดำเนินการซึ่งถ้ามีการเปิดให้เอกชนผู้ร้องเรียน และเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาได้แถลงชี้แจงและโต้แย้งกันอย่างเต็มที่ทั้งสองฝ่ายแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็จะใช้ดุลยพินิจพิจารณาด้วยความ

เที่ยวธรรม การวินิจฉัยนั้นก็จะได้ผลดีและให้หลักประกันแก่เอกชนได้มากขึ้น แต่ถ้าเปิดโอกาสให้  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสชี้แจงแต่ฝ่ายเดียว ผลที่ออกมาก็ไม่สู้จะดีนัก ดังนั้น หลักประกัน  
ที่มีต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการหรือสั่งการของฝ่ายปกครองจะเป็นไปได้อย่างดี และ  
มีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ถ้าได้กระทำในรูปแบบของการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะกึ่งขอพิพาท  
(Les recours quasi-contentieux) และหลักประกันนี้จะเป็นไปได้ในรูปแบบที่เรียกว่าเกือบ  
สมบูรณ์แบบก็คือ เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะมีขอพิพาท (Les recours  
contentieux) เป็นคดีปกครองต่อศาล

## การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะกึ่งข้อพิพาท

(Les recours quasi-contentieux)

การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะกึ่งข้อพิพาทเป็นการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองที่จัดว่าอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับแกแอกซอนเหนือกว่าการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองอันมีลักษณะเป็นการภายในของฝ่ายปกครองด้วยกันเองตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

การอุทธรณ์ในลักษณะกึ่งข้อพิพาทนี้เป็นการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายหน้าที่นี้โดยเฉพาะตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นบุคคลเดียวหรือเป็นคณะกรรมการก็ได้ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป หรือที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐ แต่บุคคลหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ลักษณะดังกล่าวนี้ไม่ใช่ศาล เพียงแต่ดำเนินการพิจารณาคำอุทธรณ์เหล่านี้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจำต้องเคารพรูปแบบ (forme) และกระบวนการวิธีพิจารณาความ (procédure) ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ การพิจารณาการอุทธรณ์ประเภทนี้เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้และโต้แย้งคัดค้านแกแอกกล่าวหากันคล้ายกับในคดีมีข้อพิพาทหรือคดีปกครอง แต่ว่าการอุทธรณ์เหล่านี้บ่อยครั้งได้รับการตัดสินหรือสั่งการโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้ร่วมงานของผู้รับคำร้องเรียน และโดยที่ไม่ได้เป็นผู้ที่เข้าร่วมเป็นองค์คณะร่วมพิจารณาเรื่องที่ร้องเรียนนั้นมาแต่แรกก็ได้ซึ่งต่างกับการเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลโดยทั่วไป การอุทธรณ์ที่มีลักษณะกึ่งข้อพิพาทนี้จะกระทำได้อีกเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับรูปแบบและดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการวิธีพิจารณา และผู้ร้องเรียนยังต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถ (la capacité) ตามกฎหมายอีกด้วย การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อคำอุทธรณ์ในลักษณะนี้อาจเกี่ยวกับปัญหาในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็ได้ และในบางครั้งเมื่อคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ได้วินิจฉัยไปเป็นประการใดแล้ว ผู้ร้องเรียนที่ไม่ได้รับความพอใจจากการตัดสินนั้นก็อาจนำเรื่องอุทธรณ์ต่อไปยังศาลได้อีก โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในข้อกฎหมาย

การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะกึ่งข้อพิพาทนี้นิยมใช้กันมากในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

ในอังกฤษมีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นมากมาย โดยที่อำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของคณะกรรมการเหล่านี้ก็คือ ทำหน้าที่ในการพิจารณาคัดสินชี้ขาดคำอุทธรณ์ที่มีมาถึงภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และกระบวนการพิจารณาคำอุทธรณ์หรือคำร้องเรียนในทางปกครองเหล่านี้จะกระทำกันในลักษณะกึ่งข้อพิพาท และมีคณะกรรมการต่าง ๆ อีกจำนวนไม่น้อยที่มีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในทางปกครองจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนโดยเฉพาะ โดยทำการพิจารณากันในแบบลักษณะกึ่งข้อพิพาทนี้

ในสหรัฐอเมริกา การร้องเรียนหรือการอุทธรณ์ต่อคำสั่งในทางปกครองในลักษณะกึ่งข้อพิพาทนี้กระทำต่อองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และองค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่ทั้งในด้านการบริหารและในด้านการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนหรือคำอุทธรณ์ในทางปกครองต่าง ๆ ด้วย กระบวนการพิจารณาซึ่งให้หลักประกันแก่ผู้ร้องเรียนนั้นได้ถูกจัดให้มีขึ้นในองค์กรเหล่านี้ และมีที่มาในประการแรกจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งตัดสินโดยอาศัยหลักของรัฐธรรมนูญของสหรัฐที่เรียกว่า "due process of law" ซึ่งมีความหมายถึงว่า "สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาต่อหน้าในศาลซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีอันเกี่ยวกับปัญหา ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของเขา โดยมีสิทธิที่จะฟังขอกล่าวหาหรือคำฟ้อง และมีโอกาสที่จะให้การโต้แย้งแกขอกล่าวหาหรือคำฟ้องเหล่านั้นพร้อมทั้งสามารถที่จะนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน" ดังนั้น เนื้อหาสาระสำคัญของ due process of law จึงอยู่ที่สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการบอกให้ทราบถึงขอกล่าวหาและการมีโอกาที่จะแกขอกล่าวหาได้ในลักษณะที่เป็นธรรมซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของคดีเป็น เรื่อง ๆ ไป และหลักประกันของ due process of law ก็คือ บุคคลทุกคนจะได้รับความคุ้มครองจากศาลและได้รับประโยชน์จากหลักกฎหมายทั่วไป (general law)

ส่วนที่มาอีกประการหนึ่งของกระบวนการพิจารณาขององค์กรเหล่านี้ก็คือ จากกฎหมายวิธีพิจารณาความของสหรัฐ (Federal Procedure Act) ซึ่งเมื่อนำมาปรับใช้กับองค์กรที่พิจารณาคำร้องเรียนในทางปกครองเหล่านี้แล้วผลก็คือ เมื่อองค์กรเหล่านี้ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วก็จะมีการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวขึ้น โดยเจ้าหน้าที่พิเศษขององค์กรนั้น ซึ่งเรียกว่า "Hearing Officers" โดยทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในเรื่องที่ร้องเรียนขึ้นมาขึ้น นับตั้งแต่รับฟังขอร้องเรียนหรือคำร้องทุกขจากผู้ร้องเรียน กระทำการ



สืบสวนสอบสวนเรื่องราวเหล่านี้ และรวบรวมเอกสารหรือสิ่งอื่น ๆ ที่จะ เป็นประโยชน์ต่อการ พิจารณาพร้อมทั้งสรุปสำนวนและเสนอแนะทางออกหรือคำสั่งหรือการดำเนินการในทางปกครอง ตามที่ เห็นว่าถูกต้องหรือที่ควรจะเป็นให้แก่คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาวินิจฉัยขององค์กรนั้น ๆ อีกต่อหนึ่ง เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเหล่านี้มีหลักประกัน ต่อความเป็นอิสระในการทำงานของเขาตามกฎหมายพอสมควร ซึ่งก็หมายความว่าผู้ที่ร้องเรียน มายังองค์กรเหล่านี้จะได้รับความยุติธรรมจากเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้แน่นอน

การอุทธรณ์คำสั่งหรือการดำเนินการในทางปกครองในลักษณะกึ่งขอพิพาทต่อคณะ- กรรมการหรือองค์กรซึ่งเป็นคนกลางเหล่านี้ เป็นวิธีที่ดีกว่าการร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง อันมี ลักษณะเป็นการภายในของฝ่ายปกครองด้วยตนเองตามที่กล่าวมาข้างต้น และยังถ้าคณะกรรมการ หรือองค์กรนั้นเป็นคณะที่ปรึกษาในกิจการนั้นอยู่แล้ว ก็จะมีประโยชน์มากขึ้นอีก เนื่องจากมี ความเข้าใจในเรื่องที่พิจารณาได้เป็นอย่างดี และนอกจากนี้ยังอาจเชื่อในความเที่ยงธรรมของ คณะกรรมการหรือองค์กร เช่นนั้นได้มากกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้มีส่วน เกี่ยวข้องในกรณีนั้น และวิธีพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองประเภทนี้มีลักษณะใกล้เคียง กับวิธีพิจารณาความในศาลมาก

การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในประเทศไทย

1. การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองอันมีลักษณะเป็นการภายในของฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งหรือการดำเนินการในทางปกครองในประเทศไทยนั้น มีกระทำกันมาแต่สมัยโบราณ โดยเรียกว่าวิธีการร้องทุกข์หรือการถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ ในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีได้มีประเพณีให้ราษฎรที่ทุกข์ร้อนไปร้องฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ เช่น ในรัชสมัยของสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชนั้น ได้มีการผูกกระดิ่งไว้ที่ประตูพระราชวัง ใครมีทุกข์ร้อนก็ไปสั่นกระดิ่งร้องทุกข์ และพระมหากษัตริย์ก็จะเสด็จออกมาตัดสินคดีด้วยพระองค์เอง ซึ่งประเพณีนี้ได้สืบต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา และในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยได้ใช้วิธีทดลองร้องฎีกาแทนการสั่นกระดิ่ง แล้วต่อมาได้เปลี่ยนเป็นการถวายฎีกาเป็นลายลักษณ์อักษรแทนการร้องทุกข์ด้วยวาจา ในการจัดระเบียบส่วนราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในปัจจุบันได้มีแผนกรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกกระทรวง ในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีมีหน่วยงานซึ่งเรียกว่า "แผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น" ซึ่งมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ที่มีผู้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เพื่อเสนอรัฐมนตรีวินิจฉัย ในสมัยนี้การถวายฎีกาจึงไม่ค่อยมี ราษฎรผู้ใดได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมักจะยื่นเรื่องราวต่อผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง นายกรัฐมนตรี แทนที่จะถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์เหมือนสมัยก่อน ทั้งนี้เพราะระบบการปกครองประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป พระมหากษัตริย์มิได้ทรงดำเนินการปกครองด้วยตนเองเหมือนแต่เดิม แต่ทรงกระทำโดยทางฝ่ายบริหารอันได้แก่ คณะรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์ การร้องทุกข์เป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะระงับคดีปกครองเสียได้ตั้งแต่นั้นแรก แต่เนื่องจากผู้ที่พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยกันเอง จึงอาจมีการลำเอียงเข้าข้างผู้บังคับบัญชาอันอาจทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างเต็มที่ได้

วิธีการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ดังที่กล่าวมาข้างต้น เป็นวิธีการร้องทุกข์ตามธรรมดาอันมิได้มีแบบพิธีตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีก็มีกฎหมายวางระเบียบการร้องทุกข์ไว้โดยตรง ซึ่งโดยปกติก็มีการกำหนดเวลาให้ยื่นอุทธรณ์ และถ้าไม่ยื่นภายในเวลา

กำหนดนั้นก็ไม่ต้องพิจารณาอุทธรณ์ การอุทธรณ์คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่นี้มีอยู่ในพระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ซึ่งบัญญัติให้ผู้นำคำขออนุญาตตั้งสมาคมการค้าสามารถอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสมาคมการค้า ซึ่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งสมาคมการค้าต่อรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ได้ภายใน 30 วันนับแต่ได้รับทราบคำสั่ง และให้ถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด ซึ่งตามตัวอย่างที่กล่าวมานี้เป็นแบบพิธี (la procédure) ที่จะอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้โดยบทกฎหมาย และถือว่าเป็นการให้อำนาจต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นที่สุดได้เอง ดังนั้น เมื่อผู้อุทธรณ์ได้ใช้วิธีการร้องทุกข์ขึ้นมาแล้วก็ไม้อาจที่จะนำคดีไปฟ้องศาลได้อีกเนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 146 - 147/2510 วินิจฉัยว่า

"กรณีกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายนั้น หมายความว่า จะเป็นที่สุดท้ายก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาว่าคำสั่งวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ศาลจะไม่รื้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือดุลยพินิจที่รับฟ้องหรือวินิจฉัยมาแล้วโดยถือว่าการใช้ดุลยพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟ้องขอเท็จจริงหรือการใช้ดุลยพินิจไปทางใดทางหนึ่งจะถือว่าการไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟ้องขอเท็จจริงหรือการใช้ดุลยพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือเป็นไปโดยทุจริต เช่นนี้ถือว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย"

วิธีการเช่นนี้ในปัจจุบันได้มีการใช้กันมากในประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีแนวโน้มที่จะให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองได้มากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากแนวโน้มของประเทศต่าง ๆ ซึ่งพยายามที่จะถอนอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองจากฝ่ายปกครองไปมอบให้ศาล ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายปกครองในประเทศไทยจึงมีอำนาจมาก เนื่องจากขาดสถาบันโดยตรงที่จะทำการควบคุม และศาลยุติธรรมเองเนื่องจากไม่เคยจะต้องหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองมาก่อน การจะก้าวล่วงอะไรไปจึงต้องทำด้วยความระมัดระวังจะอาจหลีกเลี่ยงอะไรที่แตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงจากหลักกฎหมายเอกชนก็ทำไม่ได้ เพราะถือว่าศาลต้องใช้หลักกฎหมายธรรมดา เป็นต้น

## 2. การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองในลักษณะกึ่งข้อพิพาท

ตามที่ได้อธิบายมาข้างต้นนี้ เป็นการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองต่อฝ่ายปกครองด้วยกันเองแท้ ๆ (les recours purement administratifs) แต่ในบางกรณีกฎหมายไทยก็เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการหรือสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะร้องเรียนหรืออุทธรณ์ไปยังเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการชี้ขาดที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (คณะกรรมการ - tribunal) ประการหนึ่ง และนอกจากนี้ยังสามารถที่จะร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อีกประการหนึ่ง ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองไปยังหน่วยงานดังกล่าวนี้มีลักษณะโดยทั่วไปเป็นลักษณะกึ่งข้อพิพาท (les recours quasi-contentieux)

(1) การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (คณะกรรมการ - tribunal)

คณะกรรมการประเภทนี้จะ เป็นองค์กรที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้เดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินการหรือสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และผู้ร้องเรียนหรือผู้อุทธรณ์นั้น คิดว่าตนเองได้เสียประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ - tribunal นี้ มีอำนาจชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างผู้ร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือวินิจฉัยสั่งการนั้น ดังนั้น องค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ - tribunal จึงเป็นระบบสำหรับควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการตรวจสอบการบริหารราชการไปพร้อม ๆ กับการเป็นองค์กรสำหรับการแก้ปัญหาที่เกิดจากการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ เช่นการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างผู้ผลิต (ที่ประกอบกิจการขนาดใหญ่) กับผู้บริโภค (ซึ่งเป็นหน่วยย่อยของสังคม) นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ อีก เช่น คณะกรรมการของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทางวินัยและการร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยต่าง ๆ และคณะกรรมการที่หน้าที่ควบคุมรรยาทางวิชาชีพของบุคคลในวิชาชีพต่าง ๆ เช่น หนายความ ผู้สอบบัญชี วิชาชีพเวชกรรม วิชาชีพวิศวกรรม ฯลฯ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ - tribunal ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองนี้ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับรัฐสมัยใหม่ที่กำลังขยายอาณาเขตออกไปในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ดังนั้น ถ้าการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการ - tribunal ไม่เหมาะสม ก็อาจจะทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ของประเทศในด้านต่าง ๆ ประสบความล้มเหลว เพราะคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรเหล่านี้จะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อระบบบริหารทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมได้

สำหรับในประเทศไทยนั้น ยังขาดความสนใจในบทบาทของคณะกรรมการ - tribunal เหล่านี้ และได้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายประกอบความล้มเหลว คำชี้ขาดของคณะกรรมการ - tribunal เหล่านี้มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการต่าง ๆ เป็นอันมาก และการที่มิได้ให้ความสนใจหรือเห็นความสำคัญของบทบาทการชี้ขาดของคณะกรรมการ - tribunal นี้เอง จึงทำให้การแก้ปัญหาทางบริหารของประเทศในหลาย ๆ ด้านจึงมักกระทำกันที่ "ปลายเหตุ" คือ แก้ไขในระดับ "ตัวบุคคล" ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติการและมิได้พิจารณาวิเคราะห์ขึ้นไปถึงองค์กรชี้ขาดในระบบคณะกรรมการ - tribunal แต่อย่างใด โดยยึดถือกันเสมอมาว่าองค์กรชี้ขาดเหล่านี้เป็นสิ่งที่แต่ละท้องถิ่นได้ อันสืบเนื่องมาจากการที่สังคมไทยให้ความสำคัญแก่ระบบฐานะของตัวบุคคลหรืออาวุโสไปในทางที่ไม่ถูกต้องนั่นเอง<sup>1</sup>

(2) การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการ  
กฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ประวัติที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ เริ่มจากคำริขของนายปรีดี  
พนมยงค์ ที่ประสงค์จะให้มีการจัดองค์การขึ้นประเภทหนึ่งในประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่พิจารณา  
ข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยมีสภาพเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

---

<sup>1</sup>บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการ  
กฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย", สำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา มีนาคม 2529, หน้า 67-74.

ของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งของการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังปรากฏจากรายงาน  
การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 39/2476 (วิสามัญ) วันพุธที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2476  
ดังนี้

"หลวงประทีปฐมนุธรรม แสดงว่า เรื่องคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ เป็นเรื่องค้างมา  
ตั้งแต่รัฐบาลที่ใดตั้งขึ้นภายหลังพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้ว เราจะยกฐานะของ  
กรมร่างกฎหมายให้มีสภาพเป็นศาลปกครองอย่างที่ เขาได้กระทำมาแล้วหลายประเทศ  
ความคิดอันนั้นมาภายหลังนี้เราก็ได้กลับนำมาใช้ก็ในเวลาปัจจุบันนี้ คือ เรามีประ-  
สงค์อยากให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกาหนึ่งให้ทำหน้าที่จัดร่างกฎหมายสำหรับหน้าอื่น ๆ  
ทั่วไป เช่น จะให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ขอนี้เป็นปัญหาสำคัญอยู่  
อะไรที่เราเรียกว่าคดีปกครอง เวลานี้เรายังไม่มีกฎหมายวางไว้ เราเพียงแต่ทำ  
เช่นนี้ให้เป็นรูปขึ้นว่า ถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นคดีปกครอง ที่จะให้วาทกล่าวทางคณะ  
กรรมการกฤษฎีกาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีหน้าที่ต่อไป ถ้ายังไม่มีกฎหมาย  
คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ทำหน้าที่กฎหมาย หน้าที่ปกครองจะทำ เมื่อมีกฎหมายอีกอันหนึ่ง  
ตลอดจนวิธีการพิจารณาที่ศาลปกครอง ที่เราใช้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ก็เพราะ  
สัญญาทางพระราชไมตรีวางอำนาจศาล ถ้าเราเรียกว่าศาลปกครองแล้ว อาจเปิด  
ช่องให้เขามีหนทางเกี่ยวข้องได้ แต่ความจริงถึงแม้จะเรียกต่าง ๆ ก็เกี่ยวข้องไม่ได้  
แต่เพื่อป้องกันไม่เปิดโอกาสให้เขายื่นมือเข้ามา เราจึงให้นามว่าคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา วิธีนี้เราประสงค์อยากให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมจริง ๆ ถ้าคำสั่งการ  
ปกครองเป็นคำสั่งผิดแล้ว มีหนทางร้องเรียนไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ญี่ปุ่น  
อังกฤษ และเยอรมัน เขาทำกันคือเขาไม่เกรงขามอันใด ทำผิดแล้วยอมรับผิด  
นอกจากนั้น มีรายละเอียดที่เรียกว่าควมมีกรรมการชนิดใดบ้าง และผู้ที่จะต้องเป็น  
กรรมการนั้น จะมีคุณสมบัติอย่างไร..."<sup>1</sup>

ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476  
โดยโอนงานกรมร่างกฎหมายมาเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา และให้คณะกรรมการ

<sup>1</sup>รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2476, หน้า 784-785.

กฤษฎีกาทำหน้าที่ร่างกฎหมาย ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ได้แบ่งกรรมการออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมาย และให้คำปรึกษา
2. กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาแล้วยังทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างอย่างเดียวกัน Conseil d'Etat ของฝรั่งเศสทุกประการ เพียงแต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองนั้นยังไม่เริ่มทำการจนกว่าจะมีกฎหมายตามมาอีกฉบับหนึ่ง เพื่อกำหนดว่าอะไรเป็นคดีปกครองบ้าง ส่วนด้านสังกัดนั้น พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2476 กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรม อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มีการลงมติรับหลักการแล้ว แต่ค้างพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐบาลขอให้ออกก่อน เรื่องจึงค้างกันอยู่เรื่อยมา<sup>1</sup>

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมิได้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 คงทำหน้าที่ในด้านการร่างกฎหมาย และการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในสมัยต่อมาเห็นว่าเอกชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองเพียงพอจากการบริหารราชการที่ไม่ถูกต้อง จึงมีการเสนอร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยเรื่องราวจ้างทุกข พ.ศ. .... ขึ้นอีก

---

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "ความเป็นมาและงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา", ใน หนังสืออนุสรณ์ครบรอบ 48 ปี พ.ศ. 2524 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 53-54.

ซึ่งร่าง พ.ร.บ. ฉบับหลังนี้ได้ผ่านการพิจารณาเป็น พ.ร.บ. เรื่องร่างรื้อทุกซ์ พ.ศ. 2492 และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องรื้อรื้อทุกซ์ขึ้นอีกคณะหนึ่งต่างหาก ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 คณะรัฐมนตรีซึ่งมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี คำริให้เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขึ้น แต่กระงับไปเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การพิจารณาจัดตั้งศาลปกครองจึงระงับอยู่เรื่อยมา และคณะกรรมการเรื่องรื้อรื้อทุกซ์ที่จัดตั้งขึ้นก็ไม่อาจทำงานให้เป็นผลได้เท่าที่ควร คร.เดือน บุนนาค เคยกล่าววาทกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองมีการเสนอมามากครั้ง รัฐสภารับหลักการทุกที แต่ไม่เคยได้พิจารณาจนตลอด อุปสรรคเป็นเพราะนักกฎหมายไทยส่วนมากได้รับการอบรมและมีความนึกคิดตามหลักกฎหมายอังกฤษ ซึ่งถือว่าเรื่องการพิจารณาคดีแล้วมีแต่ศาลยุติธรรมแห่งเดียวที่จะมีอำนาจ การตั้งศาลปกครองขึ้นเกรงว่าจะเป็นการจัดตั้งศาลที่สอง และอาจขัดแย้งกันได้ เรื่องจึงยั้งกันอยู่ จะปรับให้ลงรอยกลมเกลียวกันได้คงใช้เวลาช้านาน เรื่องศาลปกครองจึงรอกันเรื่อยมา แต่ก็ไม่มีใครกล้าทิ้งเรื่องเสียทีเดียว<sup>1</sup>

โดยที่ผลงานของคณะกรรมการเรื่องรื้อรื้อทุกซ์ไม่เป็นที่เห็นเด่นชัดในแนวทางการดำเนินงานและผลงานมีไม่มากนัก ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นใหม่ โดยรวมคณะกรรมการเรื่องรื้อรื้อทุกซ์เข้าเป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรียกว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยรื้อทุกซ์" ทำนองเดียวกับกรรมการกฤษฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่ในคดีปกครองที่เคยมีมาแต่เดิม ทั้งนี้ โดยหวังว่าข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเป็นฐานให้พัฒนาความรู้ในหลักกฎหมายปกครองให้เกิดขึ้นได้ เพราะไม่เช่นนั้นแนวทางการพิจารณาคดีปกครองให้ถูกต้องจะมีอาจเกิดขึ้นได้เลย ในระหว่างที่ยังไม่มีนักกฎหมายปกครองเพียงพอให้จัดตั้งศาลปกครองได้ คณะกรรมการวินิจฉัยรื้อทุกซ์อาจทำหน้าที่ไปพลางก่อน ศาลปกครองนั้นโดยหลักเมื่อพิจารณาคดีแล้วก็ต้องถือเป็นคดีขาด และฝ่ายปกครองก็ต้องยอมตามนั้น แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยรื้อทุกซ์จะมีผลบังคับทางกฎหมายก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลให้ความเห็นชอบเสียก่อน วิธีดำเนินงานจึงเป็นระบบควบคุมงานภายในของฝ่ายบริหารโดยหัวหน้าของฝ่ายบริหารมีโอกาสพิจารณาถ่วงถ่วงอีกชั้น

---

<sup>1</sup>นายเดือน บุนนาค, ทานปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก, พ.ศ. 2500 หน้า 46-47.



วิธีการ เช่นนี้จะเป็นประโยชน์ได้มากในขณะที่การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยยังไม่พร้อม  
อยู่เช่นนี้<sup>1</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้นำเอา "ระบบศาล"  
มาเป็นองค์กรหลักของงาน แต่อำนาจในการสั่งการยังกำหนดให้เป็นของหัวหน้าฝ่ายบริหาร  
โครงสร้างของระบบควบคุมนี้ได้อุปแบบมาจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของ  
ฝรั่งเศส ในระยะต้นของระบอบรัฐของประเทศไทยคือ ก่อนที่สภาแห่งรัฐจะได้รับอำนาจ  
จากรัฐให้ใช้อำนาจสั่งการชี้ขาดได้เองในปี ค.ศ. 1872 นั่นเอง<sup>2</sup>

ระบบที่ฝ่ายปกครองยังทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วยตนเอง  
(Le système de l'administration-juge) นี้ ได้มีการเริ่มใช้กันภายหลังจากที่มี  
การปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา และได้มีการพัฒนาหรือวิวัฒนาการ  
หลายขั้นตอนกว่าที่จะกลายมาเป็นระบบศาลคู่โดยเป็นระบบศาลปกครองแยกออกมาจากระบบ  
ศาลยุติธรรมอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน<sup>3</sup>

สำหรับการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้เป็นการให้หลักประกันต่อผู้ที่  
ได้รับความเดือดร้อน หรือที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับสถานภาพของเขาจากคำสั่งหรือการดำเนิ  
การของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ดีกว่าการที่เขาเหล่านั้นจะร้องเรียนไปยังฝ่ายปกครองด้วยกัน  
เอง อันมีลักษณะเป็นการภายในตามที่ไต่ถามมาแล้วข้างต้น เพราะเป็นการให้ผู้มีส่วนได้เสีย  
ใดร้องทุกข์ต่อคนกลาง ซึ่งไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งหรือ  
ดำเนินการนั้นโดยตรง อันมีลักษณะกึ่งข้อพิพาท (Les recours quasi-contentieux)  
ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำ

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ใน หนังสือเชิงบรรณที่อ้างถึง, หน้า 63-65.

<sup>2</sup> ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมุณี, บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ....., ใน วารสาร  
กฎหมายปกครอง เล่ม 1, ธันวาคม 2525, ตอน 3, หน้า 715.

<sup>3</sup> André de Laubadire, Traité de droit administratif, L.G.D.J.,  
Pasis, 1973 (6<sup>e</sup> edition), pp. 374-377.

แนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ และในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียวก็ให้ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น ทั้งนี้ ให้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยตำแหน่ง (มาตรา 28 พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522) การพิจารณาขออุทธรณ์ในทางปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ เป็นการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งหรือการดำเนินการทางปกครองที่ ก้าวหน้าขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง ก่อนที่จะไปถึงชั้นที่มีการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครอง ซึ่งเป็น ชั้นที่จัดได้ว่าสมบูรณ์และให้หลักประกันแก่ผู้เกี่ยวข้องได้ดีที่สุด

สำหรับเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น พอสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้\*

### ก. การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ในการพิจารณาเรื่องราวยุติการ พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 6 บัญญัติให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ซึ่งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว ให้ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยตำแหน่ง กรรมการที่จะแต่งตั้งขึ้นนั้นต้องมีคุณสมบัติ จะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญใน ทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (2) เคยเป็นกรรมการเรื่องราวยุติการตามพระราชบัญญัติเรื่องราวยุติการ พ.ศ. 2492
- (3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

\* เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในส่วนภูมิภาคยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น จึงขอ ไม่กล่าวถึงในส่วนนี้

- (4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี
- (5) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยแล้ว ไม่น้อยกว่าหกปี
- (6) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการราชไม้น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 30)

นอกจากนี้ ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองหรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้กำหนดขึ้น กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามที่กล่าวมานี้ โทษจากตำแหน่ง (มาตรา 31)

นอกจากนี้ ในมาตรา 8 ยังห้ามบุคคลใดดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในขณะเดียวกัน เว้นแต่ตัวเลขวิธีการคณะกรรมการกฤษฎีกาเอง หลักการดังกล่าวนี้ กำหนดขึ้นก็เพื่อให้คณะบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นมีความเป็นกลางในด้านต่าง ๆ อันจะทำให้เกิดความเชื่อถือไว้วางใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องและเกิดความยุติธรรมด้วยส่วนการที่กำหนดห้ามบุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งทั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในขณะเดียวกันนั้น ก็เพราะต้องการแยกตัวบุคคลเป็นการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ เพื่อให้แต่ละกรรมการเกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้นมาตามหลักของการแบ่งแยกหน้าที่ (Le principe de la séparation des fonctions) เพราะเมื่อหน่วยงานใดได้ทำงานประเภทนี้ติดต่อกันเป็นเวลานานแล้วก็ย่อมเกิดความชำนาญ และประสบการณ์ได้เป็นอย่างดี ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ จึงควรให้บุคคลที่ประกอบเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ทำหน้าที่นั้นแต่อย่างเดียว เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญและจะได้วางรากฐานแนวทางการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์อย่างมีหลักเกณฑ์ตามหลักปรัชญาและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้กรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องทุกข์เหล่านี้ได้มีโอกาสสัมผัส และคำนึงถึงงานบริหารบ้าง

อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งมีหน้าที่หลักคือ การประสานผลประโยชน์ระหว่างเอกชนผู้ร้องทุกข์กับผลประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้นในการตัดสินหรือวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์เหล่านี้ จำต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีโอกาสทำงานและสัมผัสกับงานบริหารบางตามสมควร เพื่อจะได้เข้าใจถึงนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง อันจะทำให้การวินิจฉัยของกรรมการแต่ละท่านได้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องตามหลักการดังกล่าวด้วย เหตุนี้ กฎหมายจึงได้กำหนดให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้ใดคนหนึ่งอาจไปทำหน้าที่เป็นกรรมการร่างกฎหมายได้ตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้อำนาจไว้ (มาตรา 40)

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดหลักประกันแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้มีอิสระในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 และการที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะสั่งให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งไปปฏิบัติงานช่วยราชการในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเป็นการชั่วคราวใดนั้น ก็จะต้องให้ได้รับความยินยอมจากตัวกรรมการผู้นั้นก่อน ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันการส่งย้ายที่มีเจตนาไม่ใช่อื่นที่ไม่ใช่เป็นการกระทำไปเพื่อความจำเป็นและเพื่อความมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั่นเอง อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระแก่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกทางหนึ่ง

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และผู้พ้นจากตำแหน่งแล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอีกก็ได้ (มาตรา 29) ส่วนการพ้นจากตำแหน่งนั้นอาจมีได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

- (1) เป็นผู้ชู้ขาดคุณสมบัติเพราะต้องห้ามตามที่ระบุไว้ในมาตรา 31
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด หรือคำสั่งที่ช้อบด้วยกฎหมาย ให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) เป็นบุคคลล้มละลาย (มาตรา 14)

ในกรณีที่ต่องพนจากตำแหน่งโดยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้ จะได้มีการแต่งตั้งคนอื่นขึ้นเป็นกรรมการแทนในช่วงระยะเวลาที่เหลืออยู่ เมื่อครบกำหนดสามปีตามวาระแล้ว ถ้ายังไม่มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นแทน กรรมการที่หมดวาระครองตำแหน่งย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งใหม่ ส่วนจำนวนของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่ได้กำหนดไว้ สิ้นสุดแล้วแต่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือนายกรัฐมนตรีจะเห็นสมควร กฎหมายเพียงแต่กำหนดว่าในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ต้องกระทำกันเป็นองค์คณะโดยในองค์คณะหนึ่งต้องมีหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่ง และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างน้อยสี่คน (มาตรา 34)

ข. สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นี้ และการร้องทุกข์ตาม พ.ร.บ. นี้ไม่เป็นการคัดสิทธิร้องทุกข์อันจะพึงมีพึงได้ตามกฎหมายอื่น สำหรับผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจจะร้องทุกข์อันเดียวกับราชการทหารหรือตำรวจต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น (มาตรา 18) คือ กฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร และกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ

ระบียบในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์หรือเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- (1) เป็นเรื่องที่ได้รับร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ
- (2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (ก) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- (ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2)(ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 19)

(กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับพิจารณาข้างต้นนี้ เนื่องจากยังมีเรื่องร้องทุกข์ในกรณีดังกล่าวยังไม่มากนัก ยังจำเป็นต้องอาศัยศึกษาเทียบเคียงกับกรณีของต่างประเทศ โดยเฉพาะตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ในส่วนที่เกี่ยวกับในกรณีต่าง ๆ ที่ร้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือการดำเนินการในทางปกครอง (Les recours pour excès de pouvoir) ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป เมื่อศึกษาถึงระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส)

ส่วนเรื่องราวร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณานั้น มาตรา 20 ได้บัญญัติไว้ดังนี้ คือ

- (1) เรื่องราวร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
- (2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีมติเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
- (4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้
- (5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46
- (7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 23 (มาตรา 20)

สำหรับมาตรา 20 นี้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการฯ จะไม่รับพิจารณา สำหรับมาตรา 20(1) นั้นที่ไม่รับพิจารณาเพราะถือว่าเรื่องของนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้น เป็น "การกระทำของรัฐบาล" (1' Acte de gouvernement) จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำ

ของฝ่ายปกครอง หรือไม่ ใช้นิติกรรมในทางปกครอง คณะกรรมการฯ จึงไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุม ส่วนกรณีมาตรา 20(2) นั้น เป็นเรื่องที่คณะกรรมการหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีมติเด็ดขาดแล้ว ซึ่งเรื่องที่มีมติไปนั้นอาจเป็นเรื่องของนโยบายหรือไม่ก็ได้ ถ้าเป็นเรื่องของนโยบายก็เข้ากรณีแรกโดยตรงอยู่แล้ว ปัญหาเกิดขึ้นสำหรับในกรณีอื่น ๆ ว่าคณะกรรมการฯ ก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในกรณีดังกล่าวได้ ซึ่งเรื่องนี้ถ้าเราศึกษาดู พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ก็พอจะเข้าใจได้ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์นี้เรายังไม่ได้ให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ต่าง ๆ อย่างเต็มที่เหมือนกับศาลปกครองเพราะเมื่อคณะกรรมการฯ วินิจฉัยอย่างไรแล้ว จะต้องเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี ซึ่งหากไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมาไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 49) ซึ่งก็หมายความว่าสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขตลอดจนเพิกถอนคำวินิจฉัยนั้นก็ได้ทั้งสิ้น ดังนั้น จึงเป็นการบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกันในสองมาตรานี้ และเป็นไปตามหลักของระบบที่ฝ่ายปกครองยังทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วยตนเอง (Le système de l'administration-juge) นั้นเอง นอกจากนี้ ยังมีข้ออ้างที่เกิดในกรณีมาตรา 20(4) ซึ่งกำหนดให้กรณีที่ร้องทุกข์เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายใดนั้น ผู้ร้องทุกข์จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน (The exhaustion of administrative remedy) จนกระทั่งไม่สามารถหาหนทางอื่นเพื่อให้ข้อพิพาทค่าเสียหายแก้ตนได้อีกต่อไปแล้ว จึงค่อยมาร้องทุกข์ในกรณีนี้ได้

ค. แบบของคำ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์

คำ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์นั้นต้องทำตามแบบดังต่อไปนี้

(1) มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์

(2) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ พร้อมทั้งขอเท็จจริงหรือพฤติการณ์

ตามสมควร เกี่ยวกับเรื่องที่ร้องทุกข์

(3) ใช้อยคำสุภาพ

(4) ลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ ถ้าเป็นการยื่นร้องทุกข์แทนผู้อื่น จะต้องแนบ

ใบมอบฉันทะให้ร้องทุกข์มาด้วย (มาตรา 21)

ในเรื่องแบบคำเสนอเรื่องร้องทุกข์ตาม พ.ร.บ. นี้ ต่างกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. เรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าคำเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไม่ปรากฏลายมือชื่อและตำบลที่อยู่ของผู้เสนอ หากเป็นการร้องทุกข์กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือเทศบาล คณะกรรมการจะรับไว้พิจารณาได้เมื่อมีเหตุผลประกอบโดยชัดแจ้ง และอาจพยานหลักฐานอันจะเรียกมาพิจารณาได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นี้ การเสนอคำร้องทุกข์จะทำได้เป็นบัตรสนเท่ห์มาไม่ได้อีกต่อไป

การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้ยื่น ณ หน่วยธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อาจยื่นด้วยตนเองหรือยื่นผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ระบุไว้ในมาตรา 22 ก็ได้ และอาจส่งคำร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการฯ โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ โดยถือว่าวันที่ส่งคำร้องทุกข์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันยื่นคำร้องทุกข์ และนอกจากนี้ ส่วนราชการใดที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์ ถ้าเห็นว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะส่งเรื่องร้องทุกข์นั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยก็ได้ (มาตรา 22) ในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์โดยกลุ่มบุคคลนั้นต้องยื่นด้วยอาการอันสงบเรียบร้อย ถ้าเสนอเรื่องราวร้องทุกข์นั้นตามมาตรา 22 ให้ถือเป็นความลับ ทั้งนี้ ก็เพื่อความคุ้มครองและความปลอดภัยแก่ผู้ร้องทุกข์ สิทธิที่จะร้องทุกข์นั้นถือว่าเป็นสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

#### ง. ระเบียบการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์

การพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นต้องกระทำโดยเปิดเผย โดยผู้ที่เกี่ยวข้องหรือสนใจอาจเข้าฟังการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้โดยให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (มาตรา 42) นอกจากนี้การพิจารณาต้องเปิดเผยต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนโดยทั่วไปแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น (มาตรา 47 วรรค 2) เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนใดทราบว่ามีใครเป็นผู้วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์นั้น ๆ เช่นเดียวกันกับการลงลายมือชื่อของผู้พิพากษาในคำพิพากษานั้นเอง และนอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังสามารถดำเนินการจัดพิมพ์คำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือ



คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคซึ่งเป็นบรรทัดฐานในหลักการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเผยแพร่ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่เป็นความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ หรือประโยชน์ส่วนรวมอันไม่ควรเปิดเผยได้อีกด้วย (มาตรา 62(8))

สำหรับวิธีพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดแต่เพียง "หลักการ" เกี่ยวกับวิธีพิจารณาเฉพาะในส่วนที่สำคัญเท่านั้น โดยปล่อยให้ "ส่วนของวิธีพิจารณา" ที่อาจมีความจำเป็นจะต้องมีการปรับตัว ให้กำหนดขึ้นโดยทำเป็น "ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" เท่านั้น (มาตรา 33) ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าเรื่องราวร้องทุกข์มีหลายประเภท และในแต่ละประเภทย่อมมีความจำเป็นจะต้องมี "วิธีพิจารณา" ที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมแห่งลักษณะของเรื่องร้องทุกข์นั้น ๆ จึงจำต้องอาศัยเวลาและประสบการณ์ในการกำหนดระเบียบวิธีพิจารณาที่ดีและเหมาะสมขึ้นนี้ ชั้บังคับ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายโดยปล่อยให้กำหนด "วิธีพิจารณา" บางส่วนกระทำโดย "ระเบียบ" จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลง "วิธีพิจารณา" ให้เหมาะสมกับประเภทของคำร้องทุกข์ที่จะปรากฏขึ้นได้โดยไม่ต้องแก้ไขตัวพระราชบัญญัติ

ซึ่งในเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>1</sup> ได้มีความเห็นว่าปัญหาของ "การปรับวิธีพิจารณา" นอกจากจะมีความสัมพันธ์และขึ้นอยู่กับ "ลักษณะของคดีปกครอง" แต่ละประเภทแล้ว การปรับวิธีพิจารณายังขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของบุคลากร "ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง" อีกด้วย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่สามารถที่จะนำ "วิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบมาตรฐาน" มาใช้ได้ เพราะบุคลากรทางกฎหมายของประเทศไทยยังขาดพื้นฐานทางปรัชญากฎหมายปกครองที่จะเข้าทำ "หน้าที่" ตามที่กำหนด และดังนั้นวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงมีชื่อ "วิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐาน" แต่เป็นวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำมาใช้เป็นการชั่วคราวเพื่อสร้างประสบการณ์ให้แก่บุคลากรและเพื่อให้สำนักงานฯ ได้มีโอกาสรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเพื่อใช้ฝึกอบรมบุคลากร เสียก่อน

<sup>1</sup>บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือในเชิงอรรถที่อ้างแล้ว,

ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 ได้มีการแก้ไขระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งในบันทึกชี้แจงโดยสรุปหลักการและแนวทางการแก้ไขวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์) ได้มีไปถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) ได้กล่าวถึงเหตุผลและหลักการสำคัญในเรื่องนี้ดังต่อไปนี้

### (ก) ความทั่วไป

"ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นระบบที่มีความมุ่งหมายเพื่อการวางดุล (ควบคุม) การใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) เพราะคดีปกครองเป็นคดีสำคัญที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของรัฐจำนวนมาก ทั้งในด้านการศึกษาให้จ่ายเงินของรัฐไปให้แก่เอกชน และในด้านที่กระทบกระเทือนต่อระบบความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ฯลฯ

"รูปแบบ" ของการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันก็ให้ความคล่องตัวแก่ระบบบริหาร ได้แก่ รูปแบบของประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรป และด้วยเหตุนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้เริ่มวางพื้นฐานของการพัฒนาระบบนี้เพื่อนำมาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยมีความมุ่งหมายที่จะปรับสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของไทย (คณะกรรมการกฤษฎีกา) ที่มีอยู่แล้ว ให้สามารถนำรูปแบบของประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรปได้ โดยมีการพัฒนาตามลำดับขั้นตอน

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนด "ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522" โดยจัดเป็นระบบชั่วคราวขั้นนำพลางก่อน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพการบริหาร และสภาพทางปรัชญากฎหมาย (legal philosophy) เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ฉะนั้น แนวทางของวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ (คดีปกครอง) จึงได้นำ "ระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่งของเอกชน" ผสมกับ "written procedure" ของคดีปกครอง

ประกอบกับการจัดคณะกรรมการโดยมีเลขานุการมา ๒ เป็นการชั่วคราว โดยยังมีได้จัดระบบการวางบุคลากร ๒ ชื่อของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) ไว้ในกระบวนการพิจารณา ดังจะเห็นได้ว่า แมว่ากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2522) จะได้อนุมัติให้มี "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการวินิจฉัยคดีปกครอง แต่ในทางปฏิบัติ ตาม "ระบบชั่วคราว" พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็ยังทำหน้าที่เป็นเพียง "เลขานุการ" ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เท่านั้น

#### (ข) ลักษณะเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

รูปแบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส (ซึ่งเป็นต้นแบบของการจัดองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของประเทศกลุ่มซีวิลลอว์ และเป็นแนวทางของระบบวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่ อยู่ในองค์กรหลายแห่งของกลุ่มเศรษฐกิจยุโรป-EEC) อาจสรุปได้ในหลักการสำคัญ คือ กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะแยกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกจะเป็น "ระยะของการแสวงหาข้อเท็จจริง (สอบสวน)" และส่วนที่สองเป็น "ระยะของการชี้ขาด"

ระยะการแสวงหาข้อเท็จจริง (สอบสวน) นั้น จะกระทำโดยคณะกรรมการ (collective) และจะมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่ง (rapporteur) เป็นผู้รับผิดชอบทำรายงาน (สอบสวน) ขึ้น คณะกรรมการ (ซึ่งมีกรรมการอาวุโสประมาณ 3 คน) จะเป็นผู้ทำการตรวจสอบและทำให้ "รายงาน" นั้นมีความสมบูรณ์ เมื่อคณะกรรมการเห็นว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและการให้ข้อคิดเห็นมีความสมบูรณ์แล้ว ก็ถือเป็นอันยุติของระยะสอบสวน และจะส่งรายงานเข้าสู่ "ระยะของการชี้ขาด" โดยส่งไปยัง "คณะกรรมการองค์คณะชี้ขาด" กับส่งไปยัง "เจ้าหน้าที่พิเศษ-Commissaire du gouvernement"

ระยะของการชี้ขาด (ซึ่งจะไม่มี การแสวงหาข้อเท็จจริงอีก) จะกระทำโดย "คณะกรรมการองค์คณะชี้ขาด" ในการพิจารณาโดยเปิดเผย ผู้ทำรายงาน (rapporteur) จะแถลงข้อเท็จจริงและประเด็นต่าง ๆ ต่อหน้าผู้แทนของ

ของผู้ร้องทุกข์และผู้แทนของหน่วยงานที่ถูกร้องทุกข์ ฯลฯ และผู้แทนของทั้งสองฝ่าย มีสิทธิแถลงโต้แย้งหรือเพิ่มเติมและหลังจากนั้น "เจ้าหน้าที่พิเศษ-Commissaire du gouvernement" ก็จะแถลงความเห็นของตนเองต่อคณะกรรมการองค์คณะ ซึ่งขาดเป็นฝ่ายที่สาม และด้วยเหตุนี้ ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสจึงมี ลักษณะเฉพาะซึ่งเรียกกันว่า ระบบการพิจารณา 3 ฝ่าย (Tripartite หรือ triangular procedure) และเมื่อเสร็จสิ้นการแถลง "คณะกรรมการองค์คณะ ซึ่งขาด" ซึ่งจะมีจำนวนมากกว่า "คณะกรรมการทำสำนวน" โดยเพิ่มจำนวนกรรมการขึ้นใหม่จากกรรมการเดิมขึ้นอีกหนึ่งเท่า ก็จะทำการพิจารณาและลงมติซึ่งขาดคดี

จากลักษณะสำคัญดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าในระบบกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีลักษณะสำคัญของหลักวิชาการบริหารและสังคมวิทยา (พฤติกรรม) อยู่ 3 ประการ คือ

(1) เป็นการกำหนดแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่าง หน้าที่เฉพาะบุคคล (individual) กับหน้าที่ของคณะบุคคล (collective) เช่น หน้าที่เฉพาะบุคคลของเจ้าพนักงาน rapporteur และของเจ้าหน้าที่ตำแหน่ง Commissaire du gouvernement กับหน้าที่ของคณะกรรมการทำสำนวนและของคณะกรรมการองค์คณะซึ่งขาด และมีการกำหนดขั้นตอนให้การทำหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย (individual และ collective) ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และขอที่น่าสังเกตและสมควรกล่าวไว้ก็คือ รายงาน (สอบสวน) ที่คณะกรรมการทำสำนวน (collective) ได้ทำขึ้นจะต้องกลับไปถูกตรวจสอบและวิจารณ์โดยเจ้าหน้าที่เฉพาะบุคคล (individual) คือ Commissaire du government อีกครั้งหนึ่ง

(2) การตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันดังกล่าวข้างต้น จะกระทำโดยบุคคลซึ่งมิได้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานนั้นมาก่อน คือ การตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการทำสำนวน จะกระทำโดย "เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ Commissaire du gouvernement" ซึ่งมีได้เป็น Rapporteur และการเพิ่มจำนวนกรรมการใหม่เข้าไปในองค์คณะซึ่งขาดเพิ่มขึ้นจากกรรมการเดิม เป็นต้น

ซึ่งดูเหมือนว่าผู้วางระบบมีความประสงค์จะเพิ่มปัจจัย (element) อีก  
ประการหนึ่ง ซึ่งได้แก่ ความคิดใหม่ (fresh thinking) เข้าไปในกระบวนการ  
การตรวจสอบสำนวนและการชี้ขาดคดี

(3) เพื่อให้กลไกการวางดุลอำนาจมีผลสมบูรณ์ขึ้น ระบบวิธีพิจารณาคดี  
ปกครองไต่ถาม "ระบบเปิดเผย" เขามาเสริมการควบคุมดุลยพินิจ เช่น การกำหนด  
ให้ "เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ" จะต้องทำการตรวจสอบและวิจารณ์สำนวนอย่าง  
เปิดเผยในท้องพิจารณา และหลังจากที่ได้มีคำพิพากษาคดีปกครองแล้ว คำพิพากษาก็  
จะถูกตีพิมพ์เปิดเผยควบคู่กันบันทึกความเห็นของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองใน  
ลักษณะนี้ เป็นระบบการวางดุลการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) และ  
ควบคุมพฤติกรรมของบุคคลได้โดยสมบูรณ์ และเป็นวิธีการที่ทำให้ผู้ที่สนใจหรือบุคคล  
ภายนอกสามารถติดตามการใช้อำนาจและพฤติกรรมของผู้มีอำนาจชี้ขาดได้ เพราะ  
จะสามารถตรวจสอบได้ด้วยการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างความเห็นของ  
"เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ" กับคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) ได้  
มิใช่ตรวจสอบแต่เพียงอ่านข้อความในคำวินิจฉัยซึ่งผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา)  
ได้เขียนขึ้นเองและสรุปข้อยุติด้วยตนเองแต่เพียงฉบับเดียว (หมายเหตุ :  
"เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ" นี้ ในกระบวนการวิธีพิจารณาของศาล EEC เรียกชื่อว่า  
avocat général)

(ค) การแก้ไขร่างระเบียบวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์  
(ฉบับที่....) พ.ศ. ....

แม้ว่ากฎหมายปี พ.ศ. 2522 จะได้เขียนขึ้นโดยมีแนวทางที่จะนำระบบ  
กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเข้ามาใช้ประโยชน์ในวิธีพิจารณาของคณะ-  
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ตาม (เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติฯ ได้เพิ่มมาตรา  
เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและหน้าที่ของ "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" และ  
กำหนดให้หลักประกันความเป็นอิสระในความคิดเห็นของ "พนักงานผู้รับผิดชอบ

สำนวน" และกำหนดให้หลักประกันความเป็นอิสระในความคิดเห็นของ "พนักงาน  
ผู้รับผิดชอบสำนวน" ไว้ และได้เพิ่มบทตรากำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกามีหน้าที่วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการร้องทุกข์ และให้นำคำวินิจฉัยที่สำคัญ  
ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาเผยแพร่ต่อวงการวิชาการ) แต่อย่างไร  
ก็ตาม ในการตรากฎหมายหรือในการนำบทกฎหมายมาใช้บังคับ สำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกายังถูกจำกัดด้วยสภาพความเป็นจริงหลายประการ เช่น มี  
ปัญหาว่าในวงการนิติศาสตร์และวงการวิชาการการบริหารของไทย จะมีบุคคล  
จำนวนมากน้อยเพียงใดที่สนใจใน "วิธีพิจารณาคดีปกครอง" และจะมีบุคคลจำนวน  
เท่าใดทราบถึงความสำคัญของ "บทบาทอิสระ" ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน  
 ฯลฯ

โดยคำนึงถึงข้อจำกัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงต้องเริ่มต้น  
อย่างจำกัดเช่นเดียวกัน เช่น จำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์  
จำกัดหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนให้ทำหน้าที่เป็นเพียง "เลขานุการ"  
 ฯลฯ เป็นต้น (หมายเหตุ: ในปัญหานี้ โปรดดูบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ 12 มีนาคม  
 2529). แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างช่วงต้นของการใช้บังคับกฎหมายปี พ.ศ.  
 2522 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เริ่มนำระบบวงจรการไหลเวียนของ  
คณะกรรมการ (Collective) ด้วยการจัดให้มีการวิจารณ์ของเลขาธิการ  
 (individual) เข้ามาทดสอบในระบบการทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 แล้ว และสำนักงานฯ ก็ได้เน้นการเปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 (พร้อมทั้งคำวิจารณ์) ต่อวงการวิชาการภายนอกด้วยการนำลงพิมพ์ในวารสาร  
 กฎหมาย เอกสารด้วย ดังนั้น ในการแก้ไขระเบียบครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการ  
 กฤษฎีกาจึงได้นำหลักการสำคัญของระบบกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
 อีกข้อหนึ่ง เข้ามารวมในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คือ การแยกตัวบุคคล 2  
 ตำแหน่งออกจากกัน โดยให้มีเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ "เลขานุการ (ของคณะกรรมการ  
 วินิจฉัยร้องทุกข์)" คนหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน"

อีกคนหนึ่ง มีใช้ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ ไปพร้อม ๆ กัน

ผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการ (ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) อาจเทียบได้กับผู้ดำรงตำแหน่ง Rapporteur และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน อาจเทียบได้กับผู้ดำรงตำแหน่ง Commissaire du gouvernement (หรือ avocat général ของศาล EEC) และตามร่างระเบียบที่แก้ไขใหม่ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะให้ความเห็น (อิสระ) ของตนเมื่อวิธีพิจารณาไต่สวนพินัยคดีของการแสวงหาข้อเท็จจริงไปแล้ว คือ จะให้ความเห็นในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดให้เป็น "วันเสร็จสิ้นการพิจารณา"

### (ง) สรุป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การเพิ่มบทบาทให้แก่ "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" ตามระเบียบที่แก้ไขใหม่นี้ นอกจากจะทำให้การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์มีความรอบคอบขึ้นแล้ว ยังทำให้วงการภายนอกสามารถติดตามและประเมินผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ง่ายขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่า แม้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำ "ลักษณะสำคัญ" ของวิธีพิจารณาคดีปกครองมาปรับใช้กับวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้วก็ตาม แต่ก็นำมาใช้เพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น หลังจากการแก้ไขครั้งนี้แล้ว วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของไทยก็จะใช้ระบบการวางดุลอำนาจชี้ขาดโดยจัดให้มีการชี้ขาด 2 ชั้น (การชี้ขาดโดยบุคคลคนเดียว-individual และการชี้ขาดโดยคณะบุคคล-collective) ฯลฯ แต่สิ่งที่ยังขาดหายไปในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของไทยก็คือ ระบบวิธีพิจารณาฯ ของไทยยังมิได้นำหลักการเกี่ยวกับปัจจัย (element) ในเรื่อง fresh thinking เข้ามามีใช้ เพราะวิธีพิจารณาฯ ของไทย ยังมีได้แยกหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ออกจากงานทำสำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัย

ร้องทุกข์โดยเด็ดขาด (เพราะพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนยังมีหน้าที่กำกับการทำงานสอบสวนของเลขานุการอยู่) และวิธีพิจารณา ของไทย ยังมีได้กำหนดจำนวนกรรมการใน "องค์คณะชี้ขาด" ใหม่จำนวนมากกว่า "กรรมการทำสำนวน" (ด้วยการเพิ่มกรรมการใหม่เข้ามา) และดังนั้น กรรมการ (ทั้งหมด) ที่ทำหน้าที่ชี้ขาดในวิธีพิจารณา ของไทยจึงยังได้แก่ กรรมการที่ทำหน้าที่ในการหาข้อเท็จจริงนั่นเอง

ปัญหาที่ว่า จะสมควรนำหลักการเกี่ยวกับปัจจัยฯ ดังกล่าวเข้ามาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรือไม่ หรือนำเข้ามาใช้โดยวิธีการอย่างไร ฯลฯ สำนักงานฯ เห็นว่า คงจะต้องรอไปอีกระยะหนึ่ง และคงจะต้องเป็นระยะที่ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้กลไก (mechanism) ในกระบวนการวิธีพิจารณาความ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการควบคุมพฤติกรรมและควบคุมการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) ได้เป็นที่รับรู้กันทั่วไปแล้ว

กฎหมายปกครองในปัจจุบัน ได้ผ่านเลยจุดที่ว่า จะสมควรตรากฎหมายโดยบัญญัติให้ "ผู้ใด" (เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี กรรมการ หรือผู้พิพากษา) มีอำนาจสั่งการ มีอำนาจอนุญาต ให้สัมปทาน ชี้ขาดข้อพิพาทหรือพิพาทคดี ฯลฯ ไปไกลแล้ว และกฎหมายปกครองปัจจุบันอยู่ในขั้นที่จะต้องศึกษา (ตามหลักวิชาการ) ว่า จะสมควรตรากฎหมาย "อย่างไร" จึงจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะผู้นั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงฯ) หรือเป็นกรรมการหรือผู้พิพากษาใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นไว้เป็นจำนวนมาก"

สำหรับรายละเอียดของระเบียบการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์นั้น ศึกษาได้จากกฎหมาย กฎข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบที่นับว่าสำคัญมีดังต่อไปนี้ คือ:

- พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ พ.ศ. 2522



- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ พ.ศ. 2522
- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529
- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยการจัดตั้งองค์คณะ พ.ศ. 2522
- มติคณะรัฐมนตรี (การให้ขอเท็จจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยฯ) ที่ นร 0203/ว.69 ลงวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2528
- หนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินตามคำวินิจฉัย ที่ กค 0514/3575 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2529
- คำสั่งนายกรัฐมนตรี ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีปลดเปลื้องทุกข์ต่อจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ สร.0108/17461 ลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2524

(กฎหมาย กฎข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ขอให้ศึกษาดูได้จากภาคผนวก)

จากที่ศึกษามาข้างต้นทั้งหมดนี้ พอสรุปได้ว่า ระเบียบการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังอยู่ในช่วงที่มีการพัฒนาการและปรับตัว และยังอยู่ในสภาพที่มีขอบเขตจำกัด เพราะรอการปรับให้เข้ากับลักษณะของกรณีเรื่องร้องทุกข์ต่าง ๆ ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เพราะการที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองที่เข้าใจถึงปรัชญาและเทคนิคของกฎหมายมหาชนของไทยและต่างประเทศอย่างลึกซึ้ง และเป็นผู้ที่สามารถประสานผลประโยชน์ที่ไม่ลงรอยกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเดือดร้อนจากการสั่งการหรือการดำเนินการในทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งทรัพยากรบุคคลเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาหนึ่งกว่าจะสร้างขึ้นได้ นอกจากการถูกจำกัดด้วยสาเหตุดังกล่าวแล้ว อีกสาเหตุหนึ่งที่น่าจะทำให้ระเบียบการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ไปได้ไม่ไกลเท่ากับ

ของฝรั่งเศส ก็คือว่าเราต้องยอมรับว่าตราบิดีระบบของการร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองยังเป็นแบบลักษณะกิ่งขอพิพาทอย่างที่เป็นอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ Le système de l'administration-juge นี้ ก็ยังเป็นการยากที่จะนำระเบียบการพิจารณาของศาลปกครองมาใช้ได้ สาเหตุที่ขัดข้องก็เนื่องมาจากตัวระบบนั่นเอง

#### จ. คำวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำวินิจฉัยเช่นนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมาไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการไปตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย (มาตรา 49)

ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำร้องทุกข์
- (2) เหตุแห่งการร้องทุกข์
- (3) ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์
- (4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (5) ขอเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขตาม

มาตรา 48 ซึ่งในขอเสนอแนะนั้นต้องระบุให้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีจะสั่งการในเรื่องใด ใดควาอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลด้วย

(6) ขอเสนอแนะหรือข้อสังเกตอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51 หรือการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ถ้ามี

และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์นั้น (มาตรา 47)

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำการเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ก็เพื่อให้สั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้:

(1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับกรณีนั้นหรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น

(3) ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็นไม่ว่าจะเป็นกรณีตาม (1) หรือ (2) มีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

และในการเสนอขอเสนอแนะเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องให้เหตุผลและหลักฐานสนับสนุนขอเสนอแนะอย่างชัดเจน ฯลฯ เป็นต้น (มาตรา 48)

จากการที่เราพิจารณาถึงกรณีต่าง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอมานั้น บัญญัติว่าถ้านายกรัฐมนตรีได้สั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดไปตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอขึ้นมาแล้ว เช่น สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งการหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ร้องทุกข์ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาอันสมควร เราจะมีวิธีการแก้ไขจุดนี้ได้อย่างไร ตัวอย่างเช่น เพราะทรัพย์สินของรัฐนั้นไม่สามารถจะยึดเพื่อชดเชยแก่ผู้เสียหายได้ ไม่เหมือนกับทรัพย์สินของเอกชนในคดีแพ่ง เป็นต้น และถึงแม้ว่าจะมีหนังสือเวียนกระทรวงการคลังเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินตามคำวินิจฉัย ให้ส่วนราชการที่ต้องรับผิดชอบทำหนังสือขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังในรายละเอียดการเบิกจ่ายและทำการเบิกจ่ายได้ก็ตาม<sup>1</sup> แต่ถาหน่วยงานนั้นล่าช้าไม่ทำเรื่องเบิกจ่ายเหล่านี้เราจะมีทางแก้ไขได้อย่างไร ซึ่งเรื่องนี้ พ.ร.บ.

<sup>1</sup>หนังสือเวียนกระทรวงการคลัง, ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินตามคำวินิจฉัย ที่ กค 0514/3575 ลงวันที่ 20 มกราคม 2529.

คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีโดยัญญัติแก้ปัญหานี้ไว้ จึงเห็นว่าถ้าเกิดกรณีเช่นนี้ก็ควรที่จะให้คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์คอยติดตามสอดส่องดูแลด้วยว่า คำสั่งการของนายกรัฐมนตรีเรื่องใดได้รับการปฏิบัติตามไปบ้างแล้ว และมีเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานใดล่าช้า หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งการนั้น ๆ และทำรายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยผู้ฝ่าฝืน หรือจึงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา คือ นายกรัฐมนตรี และนอกจากนี้ ในรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ยังอาจเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และให้หลักประกันแก่เอกชน และประสานผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชนให้ได้ที่ดีที่สุดอีกด้วย

จากการที่เราได้ศึกษาการอุทธรณ์คำสั่งหรือการดำเนินการในทางปกครองต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์มาตั้งแต่ต้นนั้น เราจะเห็นได้ว่า ตามกฎหมายแล้วผู้มีอำนาจสั่งการต่อเรื่องร้องทุกข์ที่แท้จริงก็คือ ตันนายกรัฐมนตรีนั่นเอง ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์เป็นแต่เพียงเครื่องมือกลั่นกรองและพิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้น นอกจากนั้น ขอบเขตและขอบข่ายการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์เองก็ยังมีจำกัด เช่นในบางหน่วยงานยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ก็ไม่สามารถที่จะนำมาพิจารณาโดยคณะกรรมการฯ นี้ได้เป็นต้น และนอกจากนี้ยังจำกัดด้านบุคลากรและอื่น ๆ อีก ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งหรือการดำเนินการทางปกครองต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์จึงยังไม่อาจกล่าวได้ว่าได้ให้หลักประกันที่ดีต่อเอกชนได้เท่ากับการที่มีศาลปกครองทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองแยกออกมาต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม และเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งแม้จะไม่ใช่แยกออกมาจากฝ่ายบริหารอย่างสิ้นเชิงก็ตาม เพราะศาลปกครองเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แต่เป็นการแยกออกมาเพียงการมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและถือว่าเป็นที่สุด ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถที่จะเข้ามาแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเพิกถอน คำพิพากษาของศาลปกครองได้ และเมื่อนั้นเอกชนจึงจะได้รับหลักประกันจากการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อตนได้อย่างสมบูรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครอง ในลักษณะข้อพิพาทต่อศาล  
(Les recours contentieux)

เนื่องจากความคิดเห็นที่ว่า วิธีการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ในทางปกครองอันเป็นการพิจารณาข้อพิพาทในทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองเองนั้น เป็นวิธีที่ไม่ให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอแก่เอกชน ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงเห็นกันว่าควรจะมีศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี

การอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางปกครองในลักษณะเป็นข้อพิพาทนั้น เป็นการกระทำต่อหน้าผู้พิพากษาในศาล การอุทธรณ์ประเภทนี้จะอยู่ภายใต้กระบวนการวิธีพิจารณาความที่ให้หลักประกันในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแก่ผู้ฟ้องคดี เช่นเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งโดยทั่วไป การอุทธรณ์ประเภทนี้หรือการฟ้องคดีปกครองนี้จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างค่อนข้างเคร่งครัด เช่น อายุความฟ้องร้องหรือในเรื่องของความสามารถของผู้ฟ้องคดี เป็นต้น การพิจารณาคดีปกครองโดยผู้พิพากษาในศาลนั้น อาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและในปัญหาข้อกฎหมาย แต่มีหลักสำคัญอยู่ประการหนึ่งก็คือว่า ผู้พิพากษาจะไม่ก้าวล่วงเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยหรือควบคุมในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจ (L' Opportunité) ของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง โดยจะพิจารณาแต่เพียงว่าคำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางปกครองนั้นถูกต้องตามกฎหมาย (La légalité) หรือไม่เท่านั้น ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าแตกต่างกับกรณีที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองอันมีลักษณะเป็นการภายในต่อฝ่ายปกครองด้วยกันเอง โดยไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งที่ก่อให้เกิดปัญหานั้นเองหรือต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้ผู้รับคำอุทธรณ์สามารถพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยสั่งการได้ทุกเรื่อง แม้จะเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจก็ตามว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ และเห็นสมควรที่จะต้องทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการดำเนินการเพิ่มเติมอย่างใด ๆ ก็ได้ทั้งสิ้น

การฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลนี้ อาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภทกล่าวคือ เป็นการฟ้องว่าคำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งหรือเป็นการกระทำ

ที่มีชอด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำนั้นเสีย ส่วนคำฟ้องในคดีปกครอง อีกประเภทหนึ่งนั้น เป็นการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย หรือคำสั่งใหม่ทดแทนจากฝ่ายปกครอง อันเนื่องมาจากคำสั่ง หรือการกระทำที่มีชอด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในทางปกครองนั้น

การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารนั้นไม่อาจถูกนำขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีปกครองต่อศาลได้ในทุกกรณีไป การกระทำบางอย่างของฝ่ายบริหารที่เราเรียกว่า "การกระทำของรัฐบาล" (Les actes de gouvernement) นั้น ไม่อาจถูกนำขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีปกครองต่อศาลได้ การกระทำของรัฐบาลหมายถึง การกระทำบางอย่างของรัฐ ซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนไม่อาจที่จะนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ แมว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ในปกครองก็ตาม กล่าวคือ เอกชนจะฟ้องร้องรัฐว่าการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และขอให้สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ชดเชยเสียหายเหมือนกับกรณีของการกระทำในทางปกครองมิได้ การฟ้องคดีเช่นนี้ศาลจะไม่รับฟ้อง เพราะว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของรัฐบาลในฐานะผู้บริหารและวางนโยบายของประเทศ ตลอดจนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในทางการเมืองของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เช่น การติดต่อดำเนินงานระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา การติดต่อสัมพันธ์ทางการทูตที่เป็นเรื่องระหว่างประเทศ และการประกาศสงคราม เป็นต้น การกระทำเหล่านี้จึงไม่ใช่เป็นการกระทำในทางปกครอง (L' Acte administratif) เช่นที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการสาธารณสุข เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การกระทำของรัฐบาลจึงอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของศาล ซึ่งความจริง ถ้าไม่แยกพิจารณาดีก็อาจเกิดความสับสนขึ้นได้ เพราะตัวบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นรัฐบาลนั้นต่างก็ดำรงตำแหน่งระดับสูงของฝ่ายปกครองในด้านต่าง ๆ ด้วยในขณะเดียวกัน เช่น รัฐมนตรีมหาดไทย เป็นทั้งรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งรวมในคณะรัฐบาลในการวางนโยบายต่าง ๆ ของชาติ รวมทั้งดำเนินการต่าง ๆ ในทางการเมืองร่วมกับรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันก็เป็นหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำนวนมากภายในกระทรวงของตน จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีมหาดไทยในสหภาพสองใบ หรือดำรงอยู่ในสองฐานะในขณะเดียวกันนั่นเอง และเฉพาะที่กระทำการหรือสั่งการในทางปกครองของรัฐมนตรีมหาดไทยเท่านั้นที่เป็นการกระทำในทางปกครอง และอยู่ในความควบคุมของศาลหรือที่อาจนำขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีปกครองต่อศาลได้

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของการกระทำของรัฐบาลนั้นแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ สำหรับในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษจำกัดการกระทำของรัฐบาลให้หมายถึงเฉพาะแต่การกระทำของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเท่านั้น ในขณะที่อีกหลาย ๆ ประเทศถือว่าการกระทำที่จะเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับเป้าหมายโดยเฉพาะเจาะจงที่ก่อให้เกิดการกระทำนั้น หรือขึ้นอยู่กับลักษณะทางการเมืองของการกระทำนั้น เช่น ในประเทศอิตาลี เป็นต้น ในบางครั้งการกระทำของบางองค์กรหรือบางหน่วยงานก็อยู่นอกเหนือไปจากการควบคุมของศาลได้เช่นเดียวกัน ซึ่งกรณีเหล่านี้เป็นเพราะเหตุผลทางการเมืองเช่นในกรณีของประเทศเยอรมันในสมัยสงครามโลกครั้งที่สองนั้น การกระทำทุกอย่างของฮิตเลอร์และของตำรวจลับเกสตาโป (Gestapo) นั้น ต่างอยู่นอกเหนือการควบคุมของศาลปกครองเยอรมันทั้งสิ้น

การฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลนี้อาจก่อให้เกิดผลเป็นการยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือการกระทำในทางปกครองนั่นเอง หรือเป็นการฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายซึ่งเกิดขึ้น จากการกระทำหรือคำสั่งในทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาของศาลในคดีปกครองอาจมีผลบังคับเป็นการทั่วไป (erga omnes) เช่น ในกรณีของการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำในทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย (Les recours pour excès de pouvoir) ของฝรั่งเศส เป็นต้น หรืออาจมีผลบังคับเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องในคดีปกครองนั้นก็ได้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญที่สุดในเรื่องของการฟ้องคดีปกครองนั้นก็คิดว่าเราจะฟ้องยังศาลใด?