

บทสรุปและเสนอแนะ

ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศไทย

ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศไทยนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการขยายตัวของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันเรากลับล้มเลิกถึงปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหาร ประกอบกับเราไม่ได้ทำการศึกษาหาแนวทางในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง การขยายตัวขององค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นไปอย่างกว้างขวางนั้น ในขณะเดียวกันก็ทำให้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่ในขณะเดียวกันเราก็ขาดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่แน่นอน ย่อมเกิดปัญหาตามมา เช่น ปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการ การใช้อำนาจเกินขอบเขตก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเรามักจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวภายในระบบบริหารเอง คือการวางระเบียบข้อบังคับภายในระบบบริหาร เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบกระทรวง และหนังสือสั่งการของกระทรวงเหล่านี้ เป็นต้น และการควบคุมตามลำดับชั้นผู้บังคับบัญชาในฝ่ายบริหารเอง การอุทธรณ์คำวินิจฉัยสั่งการต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น เช่น อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือคณะกรรมการเรื่องราวจบทุกข หรือคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามการควบคุมภายในระบบบริหารเองย่อมไม่เป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่ควร

ในปัจจุบันการควบคุมฝ่ายบริหารโดยระบบภายในฝ่ายบริหารเองกระทำได้ ๓ วิธี คือ

- ก. โดยการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้ที่ก่อให้เกิดกรณีนั้นเอง โดยเอกชนร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้นั้น ให้พิจารณาทบทวนคำสั่งใหม่อีกครั้งหนึ่ง
- ข. พิจารณาโดยผู้มีอำนาจชั้นสูงขึ้นไป โดยเอกชนร้องเรียนหรืออุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้นั้น เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดหรือเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งนั้น



ค. การพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายหน้าที่โดยเฉพาะให้พิจารณาคดีพิพาทระหว่างฝ่ายบริหารที่กระทำการในทางปกครองกับเอกชนผู้เสียหาย เช่น คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม วิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายบริหารเองนั้นเป็นวิธีที่ไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองของฝ่ายบริหารได้อย่างเพียงพอ เพราะเป็นการพิจารณาโดยฝ่ายบริหารที่มีส่วนได้เสียในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดประเทศต่าง ๆ ที่เจริญแล้วจึงพยายามที่จะให้องค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารจริง ๆ เป็นผู้พิจารณาคดีปกครองที่มีฝ่ายบริหารที่กระทำการในทางปกครองเป็นกรณีอยู่ด้วยองค์กรพิเศษที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั้น ประเทศต่าง ๆ ก็ใช้ไม่เหมือนกัน คือ ประเทศที่นิยมลัทธิกฎหมายโรมันก็จะใช้ระบบศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดีปกครอง ส่วนประเทศที่นิยมลัทธิกฎหมายแองโกลแซกซอน ก็ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีปกครอง นอกจากนี้ก็มีกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ใช้ระบบองค์กร ออมบุดสแมน ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร

แนวทางในแก้ไขปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศไทย

การแก้ไขปัญหในการควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศไทยใคร่ขอแยกออกเป็นสองกรณี คือ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาหรือวิธีทางการเมืองกับการควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

ก. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาหรือโดยวิธีทางการเมือง

เนื่องจากระบบรัฐสภาของประเทศไทยเรายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยจนกระทั่งถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๔๕ ปี ระบบรัฐสภาของไทยยังจะต้องได้รับการพัฒนาอีกหลายด้าน แต่อย่างไรก็ตามแม้ระบบรัฐสภาที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันแม้จะไม่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบก็ตามระบบรัฐสภาก็ยังมีส่วนในการควบคุมฝ่ายบริหารอยู่มาก เช่นกัน แต่การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีทางการเมืองหรือระบบรัฐสภาจะต้องคอยระวัง มิให้อำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากกว่า-

อำนาจฝ่ายอื่น ๆ เช่นมิให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องให้
 เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจทั้งสองฝ่ายคือ อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบควบคุมฝ่าย
 บริหารโดยการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในนโยบายฝ่ายบริหาร การเปิดอภิปรายทั่วไป
 เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจการตั้งกระทู้ถาม เหล่านี้เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็สามารถ
 ยุบสภาได้ แต่อย่างไรก็ตามหากการควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาไม่เป็นที่ไปด้วยความเหมาะสม
 สมแล้วก็จะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองและอาจนำไปสู่การปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ ดังที่
 เคยเป็นมาแล้วในอดีต

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาที่เหมาะสมนั้นควรมีหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ

๑. การลงมติไม่ไว้วางใจในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารใน
 ขณะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเราเท่าที่บัญญัติมาแล้วนั้น บางฉบับก็ให้สภาฯ ลง
 มติไม่ไว้วางใจในนโยบายของฝ่ายบริหารได้ทันทีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน แต่บางฉบับก็
 ให้ฝ่ายบริหารแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎร จะลงมติไม่ไว้วางใจยัง
 ไม่ได้จะต้องให้ฝ่ายบริหารเข้าบริหารประเทศก่อน ความจริงแล้วในกรณีที่ฝ่ายบริหารแถลง
 นโยบายในขณะที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้นสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรใช้อำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ
 ใจได้ เพราะควรจะให้ฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร
 ก่อน ต่อเมื่อภายหลังฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารตามนโยบายที่แถลงไว้คอยเปิดอภิปราย
 เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ มิฉะนั้นถ้าให้ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติไม่ไว้วางใจในนโยบายของฝ่ายบริหาร
 ได้ทันทีที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรอาจจะก่อให้เกิดความผันผวนทางการเมืองและเป็นอุปสรรค
 ต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย เพราะเกิดความไม่สมดุลทางการเมือง

๒. การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติทั้งที่เกี่ยวกับการเงินและไม่เกี่ยวกับทางการเงิน

การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหารก็นับว่าเป็นวิธีหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติ
 จะสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันก็เป็นที่ยอมรับว่าใครเป็นผู้บัญญัติ
 กฎหมายกันแน่ ทั้งนี้เพราะความก้าวหน้าทางวิชาการเทคนิคต่างๆ การขยายขอบเขตของภาระ
 กิจของรัฐทำให้ฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในการตราทั้งฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้น เพราะฝ่ายบริหารมี
 ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและ

เป็นผู้ดำเนินงานติดต่อกันตลอดเวลา ประกอบด้วยเวลาอันจำกัดของสมัยประชุมที่ต้องผ่านพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ และสูงวัยเทคนิคมากด้วยหลักวิชาเป็นจำนวนหลายฉบับ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผ่านร่างกฎหมาย ซึ่งร่างหรือถูกเสนอมาโดยฝ่ายบริหารทั้ง ๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ไม่ค่อยจะแน่ใจว่าจะอะไรเป็นอะไร นอกจากนี้พระราชบัญญัติจำนวนมากในสมัยปัจจุบันที่บัญญัติหลักการอย่างกว้าง ๆ โดยปล่อยให้ฝ่ายบริหารบัญญัติรายละเอียด เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติด้วยการตรากฎหมายลำดับรองออกมาให้บังคับ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวเราก็สามารถแก้ไขได้โดยการตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญขึ้น เพื่อกำหนดที่พิจารณาพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร การตั้งคณะกรรมการควรจะต้องจัดตั้งเท่ากับจำนวนกระทรวง ดังเช่นขอบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อที่ ๗๒ กำหนดให้สภาจัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นสิบ เอ็ดคณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน

สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินควรจะให้สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิเสนอโดยผ่านการรับรองของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญบางฉบับของไทยเราคัดสิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ เกี่ยวด้วยการเงิน ก็นับว่ามีความสำคัญมากในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะเกี่ยวกับการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เพราะการบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะดำเนินไปได้อาศัยเงินงบประมาณ ถ้าถูกจำกัดหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินฝ่ายบริหารก็ถูกควบคุมไม่สามารถจะดำเนินการได้ ในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินมีความสำคัญมากที่จะทำการควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ แม้ในระบบรัฐสภาการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินก็สามารถควบคุมฝ่ายบริหารอย่างได้ผลเช่นกัน

๓. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการควบคุมการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร

โดยหลักแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติเพื่อประกาศใช้บังคับ เมื่อประกาศใช้บังคับแล้วฝ่ายบริหารก็จะเป็นผู้นำไปบังคับใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์เจตนารมณ์

ของฝ่ายนิติบัญญัติ และเกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในขณะที่เดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถที่จะตรากฎหมายให้ ออบคลุมกิจการต่าง ๆ ของรัฐได้ทุกแห่งทุกมุม จึงเกิดความจำเป็นต้องมอบอำนาจแก่ฝ่ายบริหารให้ไปออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ อีกเพื่อความเหมาะสมในการบริหาร แต่ก็ต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายแม่บทได้ให้ไว้ ดังนั้นกฎหมายแม่บทที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติควร จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจแก่ฝ่ายบริหารไว้เป็นการแน่นอน ไม่ใช่ให้อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายบริหารมากเกินไป ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการ อันก่อให้เกิดสิทธิและผลประโยชน์หรือเป็นการวิครอนสิทธิผลประโยชน์ของบุคคลได้ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงปัญหานี้ให้มากในการตรากฎหมายที่มีการให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจ

ส่วนในกรณีที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายที่มีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด การตราพระราชกำหนดควร จะกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายดังกล่าวไว้รัดกุมยิ่งขึ้น คือ เงื่อนไขที่ว่าในกรณีมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะและจะเรียกประชุมสภาให้ทันเวลาที่ไม่ได้ ไม่ใช่กำหนดเงื่อนไขแต่เฉพาะในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะเท่านั้น ดังกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ และฉบับปี ๒๕๑๗ ทั้งสองฉบับไม่กำหนดเงื่อนไขในข้อที่ไม่สามารถเรียกประชุมสภาได้ทันเวลาที่หรือในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ทั้งนี้เพราะจะเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายขึ้นใช้เองมากเกินไป อันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย แม้รัฐธรรมนูญจะบังคับว่าต้องนำเชษฐสภาโดยเร็วภายหลังที่มีการประชุมสภาก็ตาม ทั้งนี้ถ้าหากว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งก็เป็นทางด้านพระราชบัญญัติให้ใช้พระราชกำหนดโดยง่าย ดังนั้นจึงควร จะกำหนดเงื่อนไขในตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารให้เข้มงวดขึ้น ย่อมจะเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ทางหนึ่งเช่นกัน

๔. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติหรือไม่มีการลงมติดังมีผลในการ-

ควบคุมฝ่ายบริหารมากเช่นกัน คือทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น แต่เงื่อนไขในการเปิดอภิปรายทั่วไปควรกำหนดไว้ให้เกิดความคล่องตัวกว่าที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญมาแล้ว กล่าวคือ ควรจะกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการแน่นอนในรัฐธรรมนูญ คือ

ถ้าเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ ควรจะกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้แต่ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ

ถ้าเป็นกรณีเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ จึงควรกำหนดจำนวนสมาชิก ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร จึงจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา

๕. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีความสำคัญมากในการควบคุมฝ่ายบริหาร แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบรัฐสภาของไทยก็คือ จำนวนกระทู้ถามค้างการตอบมาก จำนวนกระทู้ถามค้างการตอบมากก็เท่ากับว่าปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรไม่ได้รับการแก้ไขไต่สวนที่ อาจจะทำให้เกิดปฏิกริยาทางการเมืองใด ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง นอกจากนี้ปัญหาที่ตั้งกระทู้ถามอาจเป็นสื่อไปสู่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ควย ดังนั้นจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตั้งกระทู้ถามและการตอบกระทู้ถามเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเกิดเสถียรภาพในการเมืองควยในขณะเดียวกัน การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตั้งกระทู้ถามควรเป็นดังนี้

ก) สมาชิกที่จะเสนอกระทู้ถามใดนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีสมาชิกแห่งสภาเดียวกันลงชื่อรับรองอย่างน้อย ๑๐ คน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการตั้งกระทู้ถามที่ไม่มีสาระสำคัญหรือเป็นการตั้งกระทู้ถามเพื่อเอาหน้าของสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามนั้น และควรจะให้สมาชิกทั้ง-

สองสภามีสิทธิที่จะกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้โดยทักทายกัน

ข) ต้องจัดลำดับความสำคัญของกระทู้ถาม โดยให้ประธานสภา เป็นผู้จัดลำดับควรจะจัดลำดับความสำคัญเป็นสองประเภทคือ

1) ประเภทที่มีความสำคัญที่สุด เพราะเกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายบริหารความมั่นคงแห่งรัฐ และเกี่ยวกับสาธารณะประโยชน์ กระทู้ถามเช่นนี้ควรจะได้รับคำตอบในสภา เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่ฝ่ายบริหารจะไม่ตอบก็ได้ และควรจะถ่ายทอดทางสถานีวิทยุกระจายเสียงด้วย เพื่อความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชน

2) ประเภทที่มีความสำคัญรองลงมานั้นควรจะตอบในราชกิจจานุเบกษา โดยไม่ต้องนำเข้ามาตอบในสภา เช่นเดียวกับกระทู้ถามที่มีความสำคัญที่สุด และไม่ต้องคอยบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ซึ่งจะเป็นการชักช้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ประกอบกับสภา ก็ต้องมีการประชุมเพื่อร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่สำคัญว่า ทั้งยังเป็น การสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างราษฎรกับผู้บริหารประเทศอีกด้วย

ค) การประชุมสภา แต่ละครั้งควรจะกำหนดเวลาสำหรับกระทู้ถามโดยเฉพาะจะเป็นระยะเวลาเท่าไรนั้นก็แล้วแต่จำนวนกระทู้ถาม โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้กำหนดเพื่อให้เหมาะสมกับจำนวนกระทู้ถามที่เข้าสู่สภาแต่ละครั้ง ส่วนระยะเวลาการตอบกระทู้ถามแต่ละกระทู้ถามควรจะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้กำหนดให้เหมาะสมกับเนื้อหาของกระทู้ถามแต่ละกระทู้ถามนั้นๆ

ง) ทางด้านฝ่ายบริหารก็ควรจักตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามขึ้นในแต่ละกระทรวงทุกกระทรวง เพื่อวิจัยค้นคว้าและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจนกระทั่งมีการตั้งกระทู้ถามปัญหานั้นๆ ซึ่งจะเป็นทางผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองลงได้ ในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นจนมีการตั้งกระทู้ถาม ทั้งจะเป็นการสะดวกในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีอีกด้วย

ไม่ต้องเสียเวลาในการค้นคว้าเพื่อตอบปัญหาแต่ละปัญหาของรัฐมนตรีทั้งจะมีเวลาในการบริหารงานด้านอื่นๆ ไม่ใช่มีแต่คอยตอบปัญหากระทู้ถามของสมาชิกสภา เท่านั้น

จ) สิทธิของฝ่ายบริหารที่จะไม่ตอบกระทู้ถาม ในกรณีที่ข้อความของกระทู้ถามเข้าเงื่อนไขข้อยกเว้น คือกรณีที่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน การพิจารณาว่าปัญหาเกี่ยวกับกระทู้ถามเช่นไร เป็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินนั้น ควรจะตีความโดยเคร่งครัดไม่ควรตีความขยายจนไม่มีขอบเขตแน่นอน และการวินิจฉัยชี้ขาดว่าปัญหาเช่นไร เป็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินก็ควรจะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดจะชอบด้วยเหตุผลมากกว่าให้รัฐมนตรี ผู้ที่ตอบกระทู้ถามนั้นเองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าปัญหาเช่นไร เป็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้ถามก็ยอมรับที่จะวินิจฉัยเข้าข้างตนเองมากกว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนปัญหาที่ว่าถ้าให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดนั้นก็ยังไม่ละเอียดเข้าข้างสมาชิกสภาของตนหรือ ความจริงแล้วผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภา จะต้องมีความเป็นกลางและยุติธรรมเพราะเป็นที่นับหน้าถือตาของเหล่าสมาชิกและบุคคลทั่วไป ก็คงจะพยายามทำตัวเป็นกลางอย่างแท้จริง เพื่อคะแนนนิยมของตนในโอกาสเลือกตั้งต่อไป

ข. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาลยุติธรรมในประเทศไทย

อุปสรรคในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยระบบศาลยุติธรรมในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้วิธีพิจารณาคดีที่ฝ่ายบริหารกระทำผิดหรือที่เรียกว่าคดีปกครอง โดยมอบให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาทำนองเดียวกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา แต่เมื่อคำนึงถึงระบบกฎหมายที่ใช้ในประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยเราใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่นเดียวกับในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายโรมัน ซึ่งถือว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรมีค่าบังคับสูงสุด ศาลยุติธรรมมีหน้าที่ใช้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติ ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติขัดกับรัฐธรรมนูญแล้วไม่ใช่บังคับ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่ประเทศไทยทั้งๆ ที่ใช้ระบบ

กฎหมายเหมือนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายโรมัน เช่น ฝรั่งเศสซึ่งก็มีศาลพิเศษทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง หรือเรียกว่าศาลปกครองทั้งนั้น แต่ประเทศไทยกลับมอบอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่ฝ่ายบริหารกระทำผิด หรือคดีปกครองให้แก่ศาลยุติธรรมพิจารณาทำนองเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน นอกจากนี้ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายโรมัน ยังได้แยกหลักกฎหมายมหาชนออกจากหลักกฎหมายเอกชนอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เมื่อสามารถแยกหลักกฎหมายมหาชนออกจากหลักกฎหมายเอกชนอย่างเด็ดขาด ประเทศเหล่านี้จึงได้จัดตั้งองค์กรพิเศษทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ องค์กรพิเศษดังกล่าว ก็คือศาลปกครองนั่นเอง

แต่ประเทศไทยเรานั้นไม่ได้แยกหลักกฎหมายมหาชนออกจากหลักกฎหมายเอกชน โดยเด็ดขาดยังปะปนกันอยู่ เช่น องค์กรของฝ่ายบริหาร ถือว่ามีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน การรับผิดชอบในทางละเมิดก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเอกชน ด้วยเหตุที่เราไม่ได้แยกหลักกฎหมายมหาชนออกจากหลักกฎหมายเอกชนได้โดยอิสระ เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส เราจึงยังไม่สามารถสร้างองค์กรพิเศษที่จะทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส แต่ในขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีของฝ่ายบริหารหรือคดีปกครองของประเทศไทย กับอำนาจของศาลยุติธรรมของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเทศไทยเราหาได้ดำเนินการตามหลักการ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นตำรับที่ให้อำนาจศาลยุติธรรมในการควบคุมฝ่ายบริหารไม่ ข้อแตกต่างดังกล่าวพอสรุป ได้ดังนี้

ก) ประเทศไทยถือหลักว่าทวงกรม เมืองซึ่งเป็นองค์กรของรัฐต้องมีความรับผิดชอบอย่างเดียวกับนิติบุคคลอื่นๆ ทำนองเดียวกับนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักการดังกล่าวถือทำนองเดียวกันกับหลักการของประเทศฝรั่งเศสที่ถือว่ารัฐต้องรับผิดชอบ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไป แต่ชั้นแห่งการรับผิดชอบนั้นแตกต่างจากบุคคลธรรมดาเพราะฝ่ายบริหารที่กระทำการในทางปกครองนั้นมีความบังคับตัวเอง ต่างกับเอกชนธรรมดาไม่มีอำนาจจะบังคับตัวเอง จะต้องอาศัยอำนาจจากศาลยุติธรรมบังคับให้ ด้วยเหตุแห่งฐานะของเอกชนทั่วไปย่อมแตกต่างกับฐานะขององค์กรฝ่ายบริหารที่กระทำการในทางปกครอง ดังนั้นความรับผิดชอบ



ผิดของฝ่ายบริหารที่กระทำการในทางปกครองจึงควรขึ้นศาลปกครอง **ต่างหาก** จาก ศาลยุติธรรมดังเช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี เหล่านี้ เป็น

แต่หลักการความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่กระทำการในทางปกครองของประเทศ อังกฤษ แม้ว่าในปัจจุบันนี้จะเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการ เดิมที่ถือว่าหน่วยราชการ ของพระ มหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ก็ยังไม่ยอมให้ฟ้องร้องหน่วยราชการหรือรัฐเป็นจำเลยต่อ ศาลยุติธรรม แต่ต้องฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ซึ่งใคร่ประกาศระบุตัวไว้ให้เป็นผู้แกล้งคดีแทนพวง การเมืองที่เกี่ยวข้อง และถ้ามีใครระบุตัวเจ้าหน้าที่ไว้ก็ต้องเป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการ ที่จะเป็นผู้แกล้งคดี การดำเนินคดีไม่ว่าคดีที่เกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดจะฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ (The Crown) หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นจำเลยไม่ได้

แต่ตามหลักของไทยยอมให้ฟ้องร้องกระทรวงทบวงกรมหรือหน่วยราชการที่เป็นนิติ บุคคลได้ และฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรืออธิบดีของกรมในฝ่ายบริหารได้โดยตรงด้วย ซึ่งมีแนวโน้มไปทางของฝรั่งเศสมากกว่าของประเทศอังกฤษ

ข) ศาลยุติธรรมประเทศไทยพิจารณาตัดสินคดีของฝ่ายบริหารหรือคดีปกครอง โดยถือบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลัก ตามระบบกฎหมายโรมัน คือถือว่ากฎหมายลายลักษณ์ อักษรมีค่าบังคับสูงสุด แต่ศาลยุติธรรมของประเทศอังกฤษตัดสินคดีตามกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และหลักความยุติธรรมทั่วไป (equity) ด้วย ย่อมมีอำนาจ กว้างขวางกว่าศาลยุติธรรมของประเทศไทยเรามาก เพราะศาลสามารถตีความขยายโดย อาศัยหลักความยุติธรรมทั่วไปได้

ค) ประเทศไทยเรายังไม่มีการจัดตั้งศาลที่มีอำนาจพิเศษสำหรับพิจารณาคดี ปกครองเฉพาะเรื่องที่เราเรียกว่า "Administrative Jurisdiction" เช่น ศาลแรงงาน ศาลที่ดิน ศาลพิจารณาคำอุทธรณ์เกี่ยวกับสิทธิบัตร ฯลฯ โดยให้ขึ้นต่อฝ่ายตุลาการเหมือนกับประเทศอังกฤษ ประเทศไทยเราเพียงอยู่ในขั้นริเริ่มที่จะจัดตั้งศาลพิเศษ เช่น ปราบกฏ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๒๑๒ ความว่า

"ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษีหรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็ แต่โดยพระราชบัญญัติ...."

แต่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลพิจารณาคดีพิเศษขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกก่อน ถ้าหากจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ควรจะคำนึงถึงปัญหาการจัดตั้งศาลพิจารณาคดีพิเศษด้วย เพราะศาลพิจารณาคดีพิเศษมีลักษณะเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยอาศัยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายภาษี กฎหมายปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่มีเทคนิคสูง ศาลยุติธรรมอาจจะไม่มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายเหล่านี้จึงควรจะมีศาลพิจารณาคดีพิเศษเป็นผู้พิจารณาพิพากษา

ง) วิธีการให้เอกชนร้องทุกข์ต่อศาลยุติธรรม ขอให้ออกคำสั่งบังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยออกเป็นหมายบังคับที่เรียกว่า "writs" ต่าง ๆ มีหลายกรณี เช่น "Prerogative writ" เพื่อควบคุมสั่งการแก่ฝ่ายบริหาร "writ of habeas corpus" เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน "writ of certiorari" และ "Prohibition" เพื่อควบคุมการใช้อำนาจและดุลพินิจของฝ่ายบริหารและ "writ of mandamus" กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารปฏิบัติอำนาจหน้าที่ของตนเหล่านี้เป็นต้น หมายบังคับ "writs" ต่าง ๆ เหล่านี้ศาลมิได้นำมาใช้ในประเทศไทย ดังนั้นอำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารของศาลยุติธรรมของประเทศไทยจึงมีแคบกว่าของประเทศอังกฤษมาก ดังนั้นถ้าหากเรายังจะใช้ระบบศาลยุติธรรมในการควบคุมฝ่ายบริหารก็ควรที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลยุติธรรมในการควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำกรในทางปกครองให้มากขึ้นทำนองเดียวกับของประเทศอังกฤษ คือให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรมที่ออกคำสั่งบังคับแก่ฝ่ายบริหารได้ในบางกรณีโดยไม่ต้องมีผู้ร้องทุกข์ใด ๆ ถ้าหากศาลยุติธรรมเห็นว่ากรกระทำของฝ่ายบริหารนั้นผิดหลักการให้ผิดความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองก็ให้ศาลยุติธรรม มีอำนาจออกคำสั่งได้ ก็จะเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

จ) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๒๑๒ ใ้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งมีแนวโน้มว่าประเทศไทยกำลังจะเลิกใช้ระบบศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีที่ฝ่ายบริหารกระทำผิดหรือคดีปกครอง แต่เป็นที่น่าเสียดายเนื่องจากเรายังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองได้สำเร็จ รัฐธรรมนูญ-

ฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกไปก่อน ดังนั้นความหวังที่จะมีศาลปกครองเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อ
เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็คงอีกนานกว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับปี ๒๔๘๒ เป็นต้นมาจน
ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ ได้บัญญัติให้มีการตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่วินิจฉัยชี้
ขาดความหมิ่นฉุกละหุกหมายฉบับโคชัคตอรัฐธรรมนูญ แทนอำนาจศาลยุติธรรมทั้งนี้เพราะก่อน
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๘๒ นั้น อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความหมิ่นฉุกละหุกหมายฉบับโคชัค
ตอรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับอำนาจของศาลยุติธรรมสูงสุด
ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งก็เป็นแนวโน้มที่จะพยายามจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมลงในกรณี
ที่เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้
บัญญัติถึงการจัดตั้ง คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดความหมิ่นฉุกละหุก
หมายฉบับโคชัคตอรัฐธรรมนูญ และจะอนุโลมให้นำมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับมิได้ เพราะ
คณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การ และยังจะต้องตราระเบียบ
วิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญอีกด้วย ดังนั้นถ้าหากเกิดปัญหากรณีหมิ่นฉุกละหุก
โคชัคหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่น่ากฎหมายฉบับ
นั้นไปใช้บังคับก็ควรจะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัย ดังสมัยก่อนที่จะใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี
๒๔๘๒ ก็คงจะชอบด้วยเหตุผล

แนวทางในการแก้ปัญหาคำถามควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง
ในประเทศไทย

เนื่องจากว่าการควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำกันในทางปกครอง โดยศาลของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นยังมีปัญหาว่าจะให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง คือ ถ้าจะให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรควบคุมฝ่ายบริหาร ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันต่อไปนั้นออกจะไม่เหมาะสมด้วยเหตุหลายประการดังที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับอุปสรรคในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยศาลยุติธรรมในประเทศไทย ดังนั้นผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนวความคิดในการนำเอาระบบศาลปกครองเข้ามาใช้ในการควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำกันในทางปกครองในประเทศไทย จะเป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ดีกว่า ให้ศาลยุติธรรมควบคุมฝ่ายบริหารอยู่ในขณะนี้ เพราะเป็นการควบคุมอย่างผิวเผินมากต่างกับศาลยุติธรรมในประเทศไทยที่ใช้ระบบกฎหมายเองไกลจากชนมากทีเดียว เพราะอำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารของศาลยุติธรรมของเรามีอย่างกว้างขวางมาก โดยนำกฎหมายจารีตประเพณีและหลักความยุติธรรมทั่วไปมาใช้อย่างกว้างขวาง ต่างกับศาลยุติธรรมของไทยเราที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร การตีความขยายก็ไม่ได้มากเท่ากฎหมายจารีตประเพณี

เหตุผล ที่เห็นวาระบบศาลปกครองที่จะนำเข้ามาใช้ในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมเนื่องจาก

(๑) ระบบกฎหมายที่ประเทศไทยเราใช้ในปัจจุบันนี้เป็นระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งถือว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรมีค่าบังคับสูงสุด มากกว่ากฎหมายจารีตประเพณี ดังนั้นเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้ว ฝ่ายตุลาการก็ต้องนำไปใช้บังคับโดยเด็ดขาดจะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติกฎหมายฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ต่างกับระบบกฎหมายเองไกลจากชนของประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งถือว่าอำนาจศาลยุติธรรมจะวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญได้

(๒) ระบบกฎหมายโรมันนั้นถือว่า หลักกฎหมายมหาชนสามารถแยกออกจากหลักกฎหมายเอกชนได้โดยอิสระจากกัน ดังนั้นองค์กรที่จะใช้กฎหมายมหาชนก็คือ ศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นในประเทศฝรั่งเศส แต่ว่าประเทศไทยเรานั้นยังไม่ได้แยกหลักกฎหมาย

มหาชนออกจากหลักกฎหมายเอกชนโดยเด็ดขาดยังปะปนกันอยู่ ทั้งนี้เพราะราชการก็เป็นอย่างจริงจึงเพื่อสร้างหลักกฎหมายมหาชนขึ้นให้ได้อย่างเป็นระเบียบประกอบกับขาดองค์กรที่จะทำหน้าที่วางหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งประเทศที่ไ้ระบบศาลปกครอง ศาลปกครองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาและวางหลักกฎหมายมหาชนขึ้นให้แข่งกับศาลยุติธรรมซึ่งก็ทำหน้าที่พัฒนาและสร้างหลักกฎหมายเอกชนเช่นกัน แมวว่าการวิวัฒนาการของศาลปกครองทางประวัติศาสตร์ของฝรั่งเศสจะแตกต่างกับของไทยก็เห็นว่าไม่น่าจะมีอุปสรรคอะไร ถ้าหากจะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยบ้าง

(๓) แนวความคิดที่ว่าฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในทางสัญญาและทางละเมิดในกรณีฟ้องคดีของฝ่ายบริหารนั้นมีสภาพเป็นนิติบุคคล (ตามหลักกฎหมายเอกชน) ก็ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชน ทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไป ซึ่งก็ตรงกับหลักความรับผิดชอบของ ฝ่ายบริหารที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส เพียงแต่แตกต่างกันในประเด็นที่ว่าของไทยนั้นรับผิดชอบในฐานะนิติบุคคลที่กระทำละเมิดในทางแพ่งเท่านั้นส่วนของประเทศฝรั่งเศส-มักจะกำหนดความรับผิดชอบในทางละเมิดของฝ่ายบริหารสูงกว่าความรับผิดชอบของเอกชนทั่วไป เพราะหลักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสถือว่าฐานะระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองนั้นแตกต่างกัน

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ในหมวด ๘ ว่าด้วยศาลก็ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๑๒ ความว่า

"ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ..."

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากศาลยุติธรรม ดังนั้นการจัดตั้งศาลปกครองอาจจะทำได้โดยง่าย โดยการยกเลิกพระราชบัญญัติเรื่องราวรองทุกข์ พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการเรื่องราวรองทุกข์พิจารณาคดีปกครอง โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่จะตั้งขึ้น โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไปได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวรองทุกข์ การจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็ทำได้ง่าย แต่กลายเป็นที่น่าเวทนาว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ ได้ถูกยกเลิกไปก่อนจึงไม่สามารถจัดตั้งศาลปกครองขึ้นได้ แต่หากมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ควรจะนำ มาตรา ๒๑๒ มาบัญญัติไว้อีกเพื่อจะได้นำมาใช้ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินแก่เอกชน

อย่างไรก็ตามถ้าหากจะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย
ควร จะกำหนดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ก. ศาลปกครองจะต้องเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม

คือให้ศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างฝ่ายต่างมีความเป็นอิสระต่อกัน ศาลปกครองต้องไม่เป็นศาลที่ขึ้นอยู่ในสายงานของศาลยุติธรรม เพราะถ้าให้ขึ้นต่อศาลยุติธรรมแล้วก็จะเท่ากับให้ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจตุลาการ เข้ามารับควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งจะเป็นการ กว้างกายอำนาจหน้าที่กัน

ข. ต้องให้ศาลปกครองมีอำนาจทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

หมายความว่าคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมก็ให้ตกเป็นอำนาจของศาลปกครองไม่ใช่มีลักษณะเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีปกครองบางประเภทเท่านั้นแต่อย่างไรก็ตามในระยะเริ่มแรกนั้นศาลปกครองควรมีอำนาจเฉพาะวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทำในทางปกครองมิชอบเท่านั้น ส่วนคดีเรียกร้องค่าเสียหายเกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดก็ควรจะให้เป็นที่หน้าที่ของศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาไปก่อน ทั้งนี้ก็เพราะว่าประเทศไทยเราไม่มีหลักกฎหมายมหาชนที่แน่นอน เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศสได้พิจารณาพิพากษาวางหลักกฎหมายมหาชนไว้มากมาย ดังนั้นเราจะต้องใช้เวลาอีกนานกว่าจะวิวัฒนาการสร้างหลักกฎหมายมหาชนขึ้นได้เอง หลักกฎหมายมหาชนก็อาจจะได้มาจาก สภานิติบัญญัติเป็นผู้วางหลักโดยการตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ก็ให้ศาลปกครองทำหน้าที่ตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรและหลักกฎหมายทั่วไปของต่างประเทศมาปรับเพื่อสร้างหลักกฎหมายมหาชนขึ้นใช้ เมื่อเรามีหลักกฎหมายมหาชนของเราเองมากพอแล้วจึงค่อย ๆ เพิ่มอำนาจศาลปกครองให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับ

เสียหายที่ฝ่ายบริหารจะตองชดเชยแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายบริหารที่กระทำการในทางปกครองได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะตองใช้เวลาานนับสิบ ๆ ปี

ค. ตองให้ศาลปกครองมีลักษณะเป็นศาลอย่างแท้จริง

โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างเด็ดขาดเหมือนกับศาลยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีปกครองไม่ใช่เป็นเพียงแต่เสนอคำวินิจฉัยให้หัวหน้าฝ่ายบริหารสั่งการอีกครั้งหนึ่งดังเช่นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้เอง จะตองเสนอคำวินิจฉัยแก่นายกรัฐมนตรีเพื่อกำเนินการต่อไป ส่วนนายกรัฐมนตรีจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างไรเลยก็ได้ เพราะไม่มีกฎหมายบังคับว่าจะตองดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ดังนั้นถ้าหากศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้โดยเด็ดขาดก็เท่ากับเป็นการวินิจฉัยของฝ่ายบริหารเองยอมไม่ชอบด้วยเหตุผล

ง. ตองให้ศาลปกครองแยกออกจากฝ่ายบริหารและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด

กล่าวคือไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้ามาใช้อิทธิพลแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครอง โดยให้มีเจ้าหน้าที่แยกออกจากฝ่ายบริหารเป็นสัดส่วน ผู้พิพากษาศาลปกครองตองมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๒๐๖ กำหนดว่าการแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษา ศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งตองไม่อยู่ในใต้อำนาจหรืออิทธิพลของฝ่ายบริหาร ควรจะให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ทำนองเดียวกับคณะกรรมการตุลาการของศาลยุติธรรม

จ. ศาลปกครองของไทยควรมีสองชั้นศาล

ได้ย้ให้มีศาลปกครองสูงสุดเพียง ๑ ศาล อาจจะให้ชื่อว่า ศาลปกครองแห่งรัฐ (หรือแห่งประเทศไทย) โดยให้ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร และศาลปกครองชั้นต้นควรมีเป็นประจำทุกภาคการปกครองทั่วประเทศ ทั้งนี้เพราะในระยะเริ่มแรกเราอาจจะ

ไม่สามารถจัดตั้งศาลปกครองประจำจังหวัดได้ทั่วทุกจังหวัด ทั้งนี้เพราะอาจจะหาบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนไม่ได้เพียงพอประกอบกับจะต่องีงงบประมาณมาก ดังนั้นจึงควรจัดตั้งในระดัภภาคก่อนแล้วจึงค่อยขยายออกไปถึงระดับจังหวัดในภายหลัง

ฉ. ต้องไม่ให้ศาลปกครองทำหน้าที่อื่นนอกจากการพิจารณาพิพากษาคดี

ปกครอง

กล่าวคือศาลปกครองต้องไม่ทำหน้าที่ปรึกษาในทางกฎหมายหรือในทางปกครอง อย่างเช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา และควรยกเลิกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และให้โอนหน้าที่ดังกล่าวมาให้แก่ศาลปกครองเสีย และต้องไม่ให้ศาลปกครองมีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร และหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพื่อแยกศาลปกครองออกจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

ซ. ต้องกำหนดประเภทคดีไว้ให้แน่ชัดว่าคดีชนิดใดขึ้นศาลปกครอง

ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้ปะปนกันกับคดีแพ่งและคดีอาญา และต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมให้แน่ชัด กล่าวคือคดีปกครองที่จะมอบให้ศาลปกครองพิจารณาจะต้องมีลักษณะเป็นคดีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ เป็นการกระทำของฝ่ายบริหารที่กระทำไปในทางปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายมหาชน มิว่าจะเป็นการกระทำในทางลายลักษณ์อักษรหรือการกระทำในทางปฏิบัติ เช่น กรณีที่เอกชนฟ้องฝ่ายบริหารว่ากระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือกระทำไปโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเหล่านี้เป็นต้น ในปัจจุบันนี้ก็มีบทกฎหมายที่ให้อำนาจอำนาจศาลปกครองซึ่งขาดไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองมีอยู่ ๔ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔๒

นอกจากนี้คดีปกครองไม่ควรรวมถึงคดีต่อไปนี้

๑. คดีที่ฝ่ายบริหารกระทำการในทางปกครอง ซึ่งฝ่ายบริหารดำเนินการตามกฎหมายเอกชน
 ๒. คดีปกครองไม่ควรรวมถึงการกระทำของฝ่ายบริหารที่กระทำไปในฐานะรัฐบาล
 ๓. คดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในทางปกครองของรัฐบาลต่างประเทศ ที่มากระทำในประเทศไทย
๔. การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง
ชั้ดกัน

เมื่อมีศาลสองฝ่าย คือศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ย่อมจะเกิดปัญหาเรื่องอำนาจศาลขัดแย้งกันขึ้นได้ ทั้งนี้เมื่อศาลทั้งสองฝ่ายต่างก็ยืนยันว่าฝ่ายตนมีอำนาจพิจารณาเรื่องเดียวกันหรือในกรณีศาลทั้งสองฝ่ายต่างวินิจฉัยว่าไม่มีอำนาจพิจารณาคดีเรื่องเดียวกัน หรือกรณีขัดกันในคำพิพากษา การขัดแย้งในเรื่องอำนาจศาลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาด กรณีชี้คดีในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญคำว่าศาลอื่น ๆ ในมาตรา ๒๑๓ หมายความว่าศาลปกครอง เว้นแต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ ก็ได้บัญญัติแก้ปัญหาคดีที่มีข้อแย้งกันในคำพิพากษาระหว่างศาลทั้งสองฝ่าย คือศาลปกครองและศาลยุติธรรมในกรณีเช่นนี้จะให้ใครเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวเคยเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสมาแล้ว จนต้องมีการแก้ไขกฎหมายและมอบให้ศาลคดีชั้ดกันเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๒๑๔ นั้น ประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญมีจำนวนเก้าคนโดยรัฐสภาคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตุลาการตามมาตรา ๒๑๐ เป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละสามคน ผู้จะเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้ตาม มาตรา ๒๑๔

วิธีการคัดเลือกคณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้น ให้ดำเนินการดังนี้ ให้คณะกรรมการ
การตุลาการเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นลำดับแรก และแจ้งผลการเลือกต่อรัฐสภาและ
คณะรัฐมนตรี เมื่อรัฐสภาได้เลือกแล้วให้แจ้งผลการเลือกต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรี
ได้เลือกแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อผู้ได้รับเลือกทั้งหมดกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุ
ณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญต่อไป ทั้งนี้จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการ
รัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม มาตรา
๒๑๘ (วรรค๒) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญคนหนึ่งขึ้นเป็นประ
ธานตุลาการรัฐธรรมนูญ และบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญติดต่อกันสองครั้ง
มิได้ ตามมาตรา ๒๒๑ ตุลาการรัฐธรรมนูญอยู่ในตำแหน่งจนถึงวันเปิดสมัยประชุมสภาครั้ง
แรกหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไป จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ
ฉบับปี ๒๕๑๗ นั้น ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาการขัดแย้งในเรื่องคำพิพากษาระหว่างศาล
ยุติธรรมกับศาลปกครองได้ แก้ปัญหาได้เฉพาะกรณีขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจศาลเท่านั้น
ประกอบกับความไม่แน่นอนของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญทั้งนี้ก็เพราะความไม่แน่นอนในระบบ
การเมืองของประเทศไทยเรา อาจจะมีการยุบสภาหรือปฏิวัติบ่อยๆ ดังที่เคยเกิดขึ้นมา
แล้วในอดีต ด้วยเหตุนี้องค์การคณะกรรมการรัฐธรรมนูญของไทยเราจึงไม่มีความแน่นอนพอที่
จะยึดเป็นหลักหรือเป็นองค์กรที่ถาวรเพื่อแก้ปัญหาคดีที่มีการขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจศาล
หรือขัดแย้งกันในคำพิพากษาระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมหรือระหว่างศาลอื่นๆ ด้วย
กัน ถ้าหากมีการจัดตั้งศาลปกครองหรือศาลอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ ก็จะมี
ความขัดข้องหลายประการ

แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าหลักการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการขัดแย้งในเรื่อง
อำนาจศาลระหว่างศาลสองฝ่าย หรือในกรณีขัดแย้งในเรื่องคำพิพากษาระหว่างศาลทั้ง
สองฝ่ายโดยให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดนั้นไม่เหมาะสมเพราะมีเหตุขัด
ข้องหลายประการดังกล่าวมาแล้ว ผู้เขียนเห็นควรจัดตั้งองค์กรหนึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด
ในปัญหานี้โดยเฉพาะ

ทั้งนี้ก็เพราะคณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้น เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐสภาหรือสภา

ผู้แทนราษฎร ย่อมจะเป็นเหตุทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองหรือของศาลยุติธรรมหยุดชะงักไป ถ้าหากมีปัญหาขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจศาลหรือขัดแย้งกันในเรื่องคำพิพากษาในระหว่างที่สภาอุทกยกเลิกโดยการปฏิวัติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะถูกยกเลิกไปด้วย หรือแม้ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังคงอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปเสร็จ แล้วมีการเลือกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาการขัดแย้งในเรื่องอำนาจหรือในเรื่องคำพิพากษาระหว่างศาลสองฝ่ายก็ไม่ต่อเนื่องกัน เพราะการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในข้อกฎหมายจะต้องอาศัยความละเอียด ดังนั้นถ้าหากจะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นหรือศาลอื่นๆ ก็ควรจะจัดตั้งองค์กรพิเศษสำหรับทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาขัดแย้งดังกล่าว องค์กรพิเศษนั้นจะเรียกว่าชื่อว่าจะอย่างไรไม่สำคัญสำคัญอยู่ที่หน้าที่ แต่ผู้เขียนรักที่จะเรียกว่า "ศาลคดีขัดกัน" หน้าที่สำคัญของศาลคดีขัดกันก็คือ วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีการขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจศาลทั้งสองฝ่าย หรือระหว่างศาลอื่นๆ ด้วยกัน และการขัดแย้งกันในเรื่องคำพิพากษาระหว่างศาลทั้งสองฝ่ายหรือระหว่างศาลอื่นๆ ด้วยกันเหล่านี้เป็นต้น

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กร ออมบุดสแมน

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กร ออมบุดสแมน นั้นเป็นองค์กรอิงสถาบันบัญญัติซึ่งประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียเริ่มใช้เป็นครั้งแรก เมื่อคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙-๒๐ นี้เอง ระบบอมบุดสแมนมีความเหมาะสมกับ ประเทศที่มีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่ฝังรากลึกแล้ว ในปัจจุบันนี้ระบบอมบุดสแมนกำลังได้รับความสนใจจากประเทศต่างๆ นอกกลุ่มสแกนดิเนเวีย อย่างกว้างขวาง จนกระทั่ง "International Congress of Jurists" ที่นิวยอร์ก (๑๙๕๕) และบราซิล (๑๙๖๒) ก็ได้กล่าวถึงระบบอมบุดสแมนและแนะนำให้ประเทศต่างๆ หาทางจัดตั้งองค์กรอมบุดสแมนขึ้นควบคุมฝ่ายบริหาร เพราะนักนิติศาสตร์และนักการเมืองของประเทศกลุ่มแองโกลแซกซอน ได้ยอมรับข้อเท็จจริงของการขยายตัวของฝ่ายบริหารและความไม่เพียงพอในองค์กรควบคุมฝ่ายบริหารในระบบแองโกลแซกซอน ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมในทางการเมืองโดยผ่านรัฐสภาหรือโดยศาล

ยุติธรรมหรือศาลพิเศษ ประเทศเหล่านี้ก็มีประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและ
แคนาดา ก็กำลังศึกษาถึงสถาบันออมบุดสแมนอยู่ เพื่อนำไปใช้ในประเทศของตน ในปัจ
จุบันี้ประเทศอังกฤษ และนิวซีแลนด์ก็ได้นำเอาระบบออมบุดสแมนมาใช้ในการควบคุมฝ่าย
บริหารในประเทศของตน

ส่วนปัญหาว่าประเทศไทยเราจะนำเอาระบบออมบุดสแมนมาใช้ในการควบคุมฝ่าย
บริหารจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมหรือไม่นั้น สำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่าในเวลานี้และต่อไป
ในอนาคต ประเทศไทยเรายังไม่เหมาะสมที่จะนำเอาระบบออมบุดสแมนเข้ามาใช้ในการ
การควบคุมฝ่ายบริหาร เหตุผลก็มีดังนี้คือ.-

ก. เนื่องจากระบบออมบุดสแมนมีลักษณะเป็นองค์กรอิงสถานितिบัญญัติ มีอายุอยู่
ในตำแหน่งตามวาระของสถานितिบัญญัติ แต่เมื่อเรามาพิจารณาทุระบบรัฐสภาของประเทศ
ไทยเราในขณะนี้ยังไม่มีความแน่นอน มีลักษณะล้มลุกคลุกคลานมาตลอดนับแต่มีการเปลี่ยนแปลง
การปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นหากจะมีการนำเอาระบบออมบุดสแมน
เข้ามาใช้ก็จะมีสภาพ เช่นเดียวกับสภาฯ คงไม่ได้ผลเท่าที่ควร

ข. ระบบออมบุดสแมนนั้นไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่างๆ ได้โดยเด็ดขาด
เหมือนศาล จึงมีลักษณะเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น หรือถ้าเทียบกับคณะกรรมการ
เรื่องราวจรรยาของฝ่ายบริหารในปัจจุบันนี้ จะมีภาวีกว่าที่ตรงที่เป็นเครื่องมือของ
ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะมีอิทธิพลพอทำให้ฝ่ายบริหารเกรงกลัวอยู่บ้าง แต่ที่รัฐสภาของไทยเรา
บางครั้งก็เป็นการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ถ้าหากมีองค์กรออมบุดสแมนก็คงจะไม่มีผลอะไร
ในเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร การไต่ระบบออมบุดสแมนจะได้ผล
อย่างจริงจังก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
องค์กรออมบุดสแมนจึงจะสามารถตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ ดังที่ใช้
อยู่ในประเทศกวมสแกนดิเนเวีย เป็นต้น.