



บทที่ 4

สภาพปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารและองค์กรควบคุมของฝ่ายบริหารในประเทศไทย

ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหาร เป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ ไม่ว่าประเทศนั้น ๆ จะมีระบอบการเมืองการปกครอง และระบกกฎหมายเหมือนกัน คล้ายคลึงกัน หรือแตกต่างกันก็ตาม ก็มักจะประสบกับปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งแต่ละประเทศก็มีแนวทางหรือวิธีการในการแก้ไขปัญหานั้นแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างหลักประกัน และให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็ไม่นับเป็นอุปสรรคแก่ฝ่ายบริหารในการปกครองหรือการพัฒนาประเทศ แต่สิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจก่อนอื่นก็คือ ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหาร ไม่ใช่เป็นปัญหาเฉพาะของประเทศที่ใช้ระบกกฎหมายใดกฎหมายหนึ่ง และวิธีการที่ใช้ในประเทศหนึ่ง ๆ ก็มีใช้เป็นเรื่องผูกขาดที่จะต้องใช้เฉพาะในประเทศนั้น หรือในประเทศที่ใช้ระบกกฎหมายเหมือนกันเท่านั้น และก็มิได้ผูกขาดอยู่กับความเป็นมาหรือประวัติศาสตร์ของชาติหนึ่งชาติใดเป็นการเฉพาะ ปัญหาอยู่ที่ว่า การที่จะนำแนวทางหรือวิธีการเหล่านั้นมาปรับเข้ากับระบกกฎหมาย ประเพณี วัฒนธรรม วิธีการดำเนินชีวิต และระเบียบของสังคมของประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะจะกระทำได้นาน้อยเพียงใด และความสำเร็จของการนำแนวทางหรือวิธีการใดมาใช้จึงมักขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของจักรกลของวิธีการเหล่านั้นมากกว่า

สภาพปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งเกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหารนั้น นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ไม่ใช่แค่เฉพาะในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทั้งนี้เนื่องจากในโลกปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือรัฐบาลได้ขยายวงกว้างออกไปอย่างมากมายทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ไม่จำกัดวงแคบเหมือนในสมัยก่อน กล่าวคือ ในด้านเศรษฐกิจ รัฐได้เข้ามารับผิดชอบและควบคุมการดำเนินการในทางเศรษฐกิจ โดยถือว่าเป็นหน้าที่อันสำคัญของรัฐ การก่อสร้าง การพัฒนาที่ดิน การคมนาคมขนส่ง การไฟฟ้า การประปา โทรศัทพ์และการให้บริการสาธารณะทั้งหลายอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐทั้งสิ้น ในด้านสังคม โดยเฉพาะที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสภาพแวดล้อม บำรุงทรัพยากรธรรมชาติ การจัดหาและควบคุมการให้สวัสดิการและการประกันสังคมแก่เด็ก คนชรา คนว่างงาน และผู้ใช้แรงงาน จะเห็นได้จากกฎหมายในระยะสิบปีหลังที่ออกมาเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ข้างต้น ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับกฎหมาย ก็คืออำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับต้น ๆ จนกระทั่งถึงอธิบดี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดตั้งขึ้น

อำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ อำนาจในการอนุญาตและควบคุมระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล อำนาจของฝ่ายบริหารยังรวมไปถึงอำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับ และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับที่เป็นการวางเงื่อนไขการใช้สิทธิของเอกชนด้วย

ระยะปัจจุบันนี้จึง เป็นระยะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจกว้างขวาง เกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตและทรัพย์สินของเอกชนอย่างไม่อาจเปรียบเทียบได้กับระยะก่อน ๆ เมื่อมีการขัดแย้งกันระหว่างราษฎรกับเจ้าพนักงาน ฝ่ายบริหารก็มักจะถือว่าเป็นสิทธิของฝ่ายบริหารที่จะวินิจฉัยข้อขัดแย้ง โดยฝ่ายบริหารเอง เช่น ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้เพราะเหตุว่าข้อโต้แย้งในเรื่องเหล่านี้ ความสำคัญขึ้นอยู่กับนโยบายหรือดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นผู้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ วิธีการวินิจฉัยข้อขัดแย้งโดยฝ่ายบริหารแบบนี้มิใช่เป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง ประเทศต่าง ๆ ได้ยอมรับความจำเป็นในการใช้อำนาจบริหารในลักษณะชี้ขาดนี้ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าจะหาประการใด ที่จะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องและสุจริต ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารจึงเป็นปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นห่วงในสิทธิเสรีภาพและสวัสดิภาพของประชาชนได้ขบคิดกันอยู่ทั้ง ๆ ที่ในหลาย ๆ ประเทศเหล่านั้นได้มีระเบียบคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนดีกว่าประเทศไทยอย่างเทียบกันไม่ได้

ปัญหาในเรื่องการควบคุมฝ่ายบริหารมีความหมายค่อนข้างกว้างขวาง โดยหมายความถึงการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการผิดพลาด หรือที่เรียกว่า maladministration ซึ่งอาจมีได้หลายลักษณะแตกต่างกันไป อาทิ การที่ฝ่ายบริหารไม่สุจริต ใช้อำนาจไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (abuse of power) หรืออาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจไปโดยความลำเอียง (misuse of power) หรือเจ้าหน้าที่อาจทำให้บุคคลเสียหาย เพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือโดยประมาทเลินเล่อ หรือเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรุนแรงเกินไปหรือปราศจากเหตุผล การที่ฝ่ายบริหารดำเนินการผิดพลาดอาจเกิดขึ้นด้วยเหตุมากมาย ดังนั้นเมื่อพูดถึง "การควบคุมฝ่ายบริหาร" ในที่นี้จึงเป็นการพูดถึงการควบคุมฝ่ายบริหารที่ดำเนินการผิดพลาด โดยไม่คำนึงถึงความสุจริตหรือไม่สุจริตของฝ่ายบริหารนั้น ถึงแม้ว่าเราจะไม่พูดเรื่องคอร์รัปชันในวงการบริหารปัจจุบันนี้ ซึ่งอาจมีมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม การกระทำของฝ่ายบริหารที่กระทำด้วยความสุจริตอาจจะเป็นการกระทำที่ผิดพลาด ซึ่งเป็นผลกระทบทกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนได้ เริ่มตั้งแต่การกระทำในสิ่งที่ไม่เป็นอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย หรือกระทำในสิ่งซึ่งคนมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่มิได้กระทำตามวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายบริหารอาจกระทำโดยประมาทหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรืออาจมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ การไปโดยตนเอง ไม่มีอำนาจที่จะมอบหมาย รวมตลอดไปถึงการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจ

ไปโดยไม่คำนึงถึงหลักความเป็นธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) คือวินิจฉัยหรือสั่งการไปโดยไม่ฟังข้อเท็จจริงให้ถ่องแท้ หรือไม่ฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ประโยชน์ส่วนได้เสียของเขาได้รับความกระทบกระเทือน

การมองปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารในแง่ที่ว่า จะมีวิธีการประการใดที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารกระทำการโดยผิดพลาด แม้ว่าจะกระทำโดยสุจริตก็ตาม การมองปัญหานี้ก็นับว่ายังไม่กว้างพอ ฝ่ายบริหารอาจกระทำการภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจและกระทำการตามวิธีการที่ถูกต้อง แต่ฝ่ายบริหารก็ยังมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย (discretion power) ซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุด และเป็นอำนาจที่นำไปสู่การคอร์รัปชันหรือความเสื่อมโทรมในวงการฝ่ายปกครอง ฝ่ายบริหารอาจกระทำในสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้และกระทำโดยวิธีการที่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจได้แก่เจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงมา อาจสั่งการตามอำนาจหน้าที่ หรือดำเนินการโดยมูลเหตุชักจูงใจ (motives) ต่างกัน มูลเหตุชักจูงใจอาจเกิดขึ้นโดยสุจริต กล่าวคือ เกิดขึ้นโดยการใช้วิจารณ์โดยสุจริต แต่ความเสียหายจากการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารก็ยังสามารถเกิดขึ้นได้ ฝ่ายบริหารอาจจะเข้าใจผิดเพราะขาดประสบการณ์ ขาดความรู้ความสามารถ หรือขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เพียงพอ หรือในทางตรงข้ามฝ่ายบริหารอาจสั่งการหรือนำดำเนินการไปโดยมูลเหตุชักจูงใจที่ไม่สุจริตก็ได้

ปัญหาการควบคุมอำนาจใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารเป็นปัญหาการ "ตีความ" บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหาร หลักการตีความในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีอยู่สองหลักใหญ่ ๆ ซึ่งมีลักษณะแย้งกัน หลักประการแรกก็คือ เมื่อกิจการใดกฎหมาย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจได้ นั้นย่อมหมายความว่าฝ่ายบริหารย่อมรับผิดชอบในการใช้ดุลพินิจนั้น และองค์กรผู้ควบคุม (ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือองค์กรอื่น) ก็ย่อมไม่อาจใช้อำนาจควบคุมอันเป็นการขัดขวางการใช้ดุลพินิจที่อยู่ภายในกรอบของกฎหมายได้ (intra vires) กล่าวโดยนัยกลับกันก็คือ องค์กรผู้ควบคุมฝ่ายบริหารจะควบคุมฝ่ายบริหารได้แต่เพียงหลักเกณฑ์ หรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดว่าครบถ้วนถูกต้องอย่างไรเป็นสำคัญ (legality) ส่วนหลักอีกหลักหนึ่งมีอยู่ว่าการที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเป็นที่เข้าใจได้ในคำว่า ฝ่ายบริหารไม่ควรมีอำนาจวินิจฉัยขอบเขตอำนาจของตนเอง (to be the judge of its own power) หรือกล่าวอย่างง่าย ๆ ว่า การใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารจะต้องมีขอบเขตหรือต้องมีการควบคุม ฉะนั้นจากหลักทั้งสองข้อนี้ก็จะได้หลักสายกลางซึ่งกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจฝ่ายบริหารคือ "ฝ่ายบริหารจะต้องใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควร" (อมร จันทรสมบูรณ์, 2513) ซึ่งหลักดังกล่าวนี้เป็นข้อความง่าย ๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นเรื่องที่ยาก และขึ้นอยู่กับประสิทธิ-

ภาพขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร และวิธีการในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ลักษณะของ "วิธีการ" ควบคุมฝ่ายบริหาร

ในการทำความเข้าใจเบื้องต้น ก่อนที่จะกล่าวถึงลักษณะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศไทย มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการควบคุมฝ่ายบริหารในด้านของ "วิธีการ" เสียก่อน

ลักษณะของ "วิธีการ" ควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศไทยในปัจจุบัน อาจแยกได้เป็น 2 วิธีการ คือ

1. การควบคุมโดยวิถีทางการเมือง
2. การควบคุมโดยวิถีทางอื่น ๆ ที่มีใช้วิถีทางการเมือง ซึ่งในกรณีนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 วิธีการ คือ
 - 2.1 วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร
 - 2.2 วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท
 - 2.3 วิธีการในลักษณะข้อพิพาท

1. การควบคุมโดยวิถีทางการเมือง

การควบคุมฝ่ายบริหารในระดับแรก ก็คือการควบคุมโดยวิถีทางการเมืองอันเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 3 ประการ คือ

- 1.1 การควบคุมด้านนโยบาย (policy administration)
- 1.2 การควบคุมด้านการเงิน (financial administration)
- 1.3 การควบคุมการบริหารทั่วไป (general administration)

ประการแรก โดยปกติแล้วในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น การควบคุมด้านนโยบายเป็นเรื่องของพรรคการเมืองหรือของประชาชนที่มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งหรือโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ให้อำนาจแก่สภาและบางฉบับก็ได้ให้อำนาจแก่สภาในการลงมติความไว้วางใจต่อนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน และเนื่องจากประเด็นนี้ได้เป็นประเด็นหลักในการศึกษาแนวคิดผู้ตรวจ-

การรัฐสภา ซึ่งมุ่งเน้นที่การกระทำของฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงขอผ่านไปสู่ประเด็นที่สองและสามต่อไป

ประการที่สอง การควบคุมด้านการเงิน โดยปกติแล้วการควบคุมด้านการเงินหมายถึงการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 ทาง ทางแรกคือ การควบคุม "ก่อน" การใช้จ่ายเงิน ซึ่งหมายถึงการพิจารณาอนุมัติรายจ่ายเป็นการประจำปี โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (หรือโดยพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ฯลฯ) และทางที่สองคือ การควบคุม "หลัง" การใช้จ่ายเงิน ซึ่งหมายถึงการมีองค์กรหรือบุคคลที่หน้าที่ตรวจตรา ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่ขึ้นต่อฝ่ายบริหาร (แม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและจะต้องทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาก็ตาม) และคณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นองค์กรที่ขึ้นต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

การควบคุมด้านการเงินนี้ โดยหลักการแล้วถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากเพราะในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนั้น รัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนจะต้องทำหน้าที่ควบคุมเงินภาษีอากรของประชาชนที่รัฐจัดเก็บมาให้ได้ใช้ไป เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกต้อง ดังนั้นตามประเพณีทางการเมืองในระบอบรัฐสภา หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านหลักการและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 ซึ่งเท่ากับว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ไว้วางใจการใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารแล้ว มีผลให้รัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีความเป็นไปได้ค่อนข้างยากในกรณีที่รัฐบาลมีเสถียรภาพ โดยสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เหตุการณ์ที่รัฐบาลลาออก หรือยุบสภา อันเนื่องมาจากการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงมักไม่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก

ในขณะเดียวกัน การควบคุมทางการเงิน "หลัง" การใช้จ่ายเงิน ก็ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเช่นกัน โดยหลักการแล้ว การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลถือการเงินเป็นหลักนอกเหนือจากความถูกต้องและความตรงกันตามรายการแล้ว ควรจะต้องมีการตั้งข้อสังเกตถึงผลดีผลเสียของระบบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารอีกด้วย ตลอดทั้งเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันของฝ่ายบริหารในอีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร ได้ลดความสำคัญลงมา ฝ่ายบริหารมีอำนาจค่อนข้างกว้างขวางจนยากที่จะกำหนดขอบเขตซึ่งมีผลมาจากระบบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมในอดีต และปัญหาทางด้านความมั่นคงแห่งชาติ ทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินไม่อาจกระทำได้โดยเฉพาะในส่วนของ "งบราชการลับ"

ดังนั้น องค์การที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยเฉพาะสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จึงมีอำนาจที่ค่อนข้างจำกัดและมีบทบาทที่ไม่เด่นชัดเท่าที่ควรซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในบางสมัย อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งกรรมการมักประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ โดยมีบทบาทหน้าที่ที่สามารถสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากฝ่ายบริหารได้ อาทิ การมีอำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนอยู่นั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติอำนาจดังกล่าวนี้ไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ให้ความร่วมมือได้ นอกจากนั้นคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ทำให้เกิดข้อสงสัยในความซื่อสัตย์สุจริต ความเที่ยงธรรมที่ปราศจากผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่สังกัดว่าจะมีได้มากน้อยเพียงไร รวมตลอดทั้งงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงานวิธิดำเนินงาน กำลังคน และประสิทธิภาพของเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นปัญหาและอุปสรรคของคณะกรรมการสามัญทุกชุดที่ได้จัดตั้งขึ้น ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และระบบคณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ประการที่สาม การควบคุมการบริหารทั่วไป โดยปกติแล้วในรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย การควบคุมการบริหารทั่วไปมีลักษณะที่เป็นความพยายามที่จะทำให้เกิดความสมดุลซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาที่มาจากการเลือกตั้งก็อาจถูกยุบได้โดยฝ่ายบริหาร ซึ่งในทางปฏิบัติ การยุบสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะกระทำโดยพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ซึ่งถือกันว่าเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย

ในระบบรัฐสภาในทางปฏิบัติค่อนข้างจะเป็นปัญหามาก อันเนื่องจากเจตนาารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เกิดความสมดุลในระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่อาจเป็นจริงขึ้นมาได้ เพราะฝ่ายบริหารมักจะมีความเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ โดยอาศัยกลไกของระบบพรรคการเมืองและระบบราชการ ตลอดทั้งวิธีการอื่น ๆ จนทำให้การควบคุมโดยวิธิต่างการเมือง เป็นสิ่งที่หวังผลไม่ได้ และเป็นวิธีการที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ไม่แน่นอนหลายประการ

ยกตัวอย่าง การตั้งกระทู้ถาม* เป็นวิธีการที่ไม่อาจหาข้อเท็จจริง ได้โดยด่องแท้และปราศจากสภาพบังคับ การตั้งกระทู้ถามเป็นเพียงวิธีการคัดค้านให้ฝ่ายบริหาร ได้รู้สึกตัวและคิดหาทางแก้ไขข้อเสียหายเท่านั้น และส่วนใหญ่กระทู้ถามมักเป็นเรื่องที่สมาชิกสภา มีความมุ่งหมายเพื่อการหาเสียง เป็นสำคัญ จึง เน้นเฉพาะ เรื่อง เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับราษฎรในเขตพื้นที่ของตน กระทู้ถามจึงมักไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายต่าง ๆ เท่าที่ควร เว้นแต่กระทู้ถามนั้นจะเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหาร ได้กระทำการผิดพลาดมากมายจนกลายเป็นสาเหตุของการ เบียดเบียนและลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

ในรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยมักจะกำหนดให้มีการ เบียดเบียนทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ กล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่มีมาตรการรุนแรงที่สุด อย่างไรก็ตามสภาพบังคับที่จะมีผลให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือคณะ รัฐบาลทั้งชุดต้องพ้นจากตำแหน่ง ไปได้นั้น มักจะต้องอาศัยคะแนนเสียง เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เนื่องด้วยระบบรัฐบาลผสมโดยอาศัยกลไกของพรรคการเมือง (และคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล) โอกาสที่พรรคฝ่ายค้านจะชนะ พรรคร่วมรัฐบาลนั้นแทบเป็นไปไม่ได้ ในขณะเดียวกัน กลไกการควบคุมการบริหารทั่วไปในลักษณะที่กล่าวมานี้ เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในระดับคณะรัฐมนตรีหรือผู้ตัดสินใจในระดับนโยบายเท่านั้น ไม่ได้มีขอบเขตกว้างขวางลงมาถึงการบริหารงานของฝ่ายปกครองหรือข้าราชการประจำโดยทั่วไปแต่ประการใด

การควบคุมการบริหารทั่วไปอีกวิธีการหนึ่งก็คือการตั้งคณะกรรมการ ซึ่งอาจเป็น คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญขึ้นสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหาร เป็นวิธีการที่อาจได้ผลในด้านการสอบสวนข้อเท็จจริงจากฝ่ายบริหารได้บ้าง และสามารถขยายขอบเขตของอำนาจลงมาถึงฝ่ายปกครองหรือข้าราชการประจำได้ อย่างไรก็ตามด้วยปัญหาและอุปสรรคดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และ ไม่อาจเป็นวิธีการที่จะสามารถสอบสวนหาข้อเท็จจริง ได้อย่างด่องแท้ เนื่องจากเป็นปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร แม้ว่าจะ ได้รับการพัฒนาด้านเครื่องมืออุปกรณ์หรือกำลังคนก็ตาม

นอกจากนั้น การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิถีทางการเมืองที่ไม่ได้ผลเต็มที่นั้น อาจเนื่องมาจากเงื่อนไขที่สำคัญ คือ

* มาตรา 136 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 บัญญัติว่า ในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ประการแรก เจื่อนไซในด้านความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นพลังในทางการเมือง (political force) ที่จะควบคุมหรือใช้ความ พินิจพิเคราะห์ในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ซื่อสัตย์สุจริตและมีความ รับผิดชอบต่อส่วนรวม พลังในทางการเมืองของประชาชนแสดงออกได้ด้วยจำนวนของผู้ไปใช้สิทธิ ออกเสียงเลือกตั้ง และแสดงออกให้ปรากฏเด่นชัด โดยเน้นที่นโยบายของพรรคการเมือง ชื่อเสียงของพรรคการเมืองเอง และคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยปราศจากสินบนในการ เลือกตั้ง ประชาชนก็จะ เป็นพลังในทางการเมืองที่แท้จริง และการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนก็จะพลอยมีพลังไปด้วย

ประการที่สอง เจื่อนไซในด้านความเอาใจใส่และความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองในการติดตามข้อบกพร่องของฝ่ายบริหารที่เป็นกรณีเฉพาะเรื่อง ตัวอย่างเช่น เมื่อได้ตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปไว้ครั้งหนึ่งแล้ว รัฐบาลได้แถลงข้อเท็จจริง หรือรับว่า จะดำเนินการแก้ไขต่อไปแล้ว การติดตามเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปได้มากน้อย เพียงไร โดยปกติรัฐบาลมักจะดำเนินการแก้ไข หากเป็นกระทู้หรือการร้องเรียนมาจากสมาชิก พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เพื่อเป็นการสร้างความนิยมในพรรคการเมืองของรัฐบาลไปด้วยในตัว รวมทั้งกระทู้หรือการร้องเรียนที่มาจากสมาชิกที่มีความสำคัญหรือเป็นคนเด่นในสภา ย่อมมี โอกาสได้รับการพิจารณามากกว่ากระทู้หรือการร้องเรียนของสมาชิกธรรมดาทั่วไป

การถกเถียงหรือพิจารณาข้อบกพร่องของฝ่ายบริหารในกรณีเฉพาะเรื่อง อาจมีเหตุผล ในทางการเมืองทั้งที่มาจากฝ่ายรัฐบาลหรือจากฝ่ายค้าน ที่มากลอบเคลื่อนความสำคัญในการ พิจารณาถึงความเสียหายหรือความเดือดร้อนเฉพาะราย

นอกจากนั้น ในกรณีของกระทู้ถาม ก็ยังมีลักษณะต้องห้ามที่ไม่สามารถตั้งเป็นกระทู้ถาม ได้* เช่น เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคล เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ หรือเคลือบคลุมเข้าใจยาก ซึ่งให้อำนาจแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยดังกล่าว

เจื่อนไซต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วนี้ แม้จะผ่านอุปสรรคต่าง ๆ มาทุกประการก็ตาม แต่

* ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 114 บัญญัติว่า กระทู้ถามต้อง ไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) เป็นเชิงประชด เสียดสีหรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย (2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก (3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ (4) เป็นการให้ออกความเห็น (5) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย (6) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ (7) เป็น เรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ

ความสำเร็จของการแก้ไขก็ขึ้นอยู่กับเอาใจของรัฐมนตรีแต่ละคนอีกด้วย รัฐมนตรีบางคนอาจมีความเต็มใจ หรือยอมรับผิดในข้อบกพร่อง แต่ภารกิจที่รัดตัวมาก จนกระทั่งไม่อาจติดตามแก้ไขให้เป็นผลสำเร็จได้

กล่าวโดยสรุป แม้แต่ในประเทศที่ประชาชนมีความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยดี และเป็นพลังในทางการเมืองที่แท้จริง เช่น ประเทศอังกฤษหรือประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ประเทศเหล่านั้นก็ยังยอมรับว่า การควบคุมโดยวิถีทางการเมือง ไม่พอเพียง ในการควบคุมฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การควบคุมในทางการเมืองมีลักษณะ เป็นการควบคุมในหลักการใหญ่ ๆ เช่น ควบคุมนโยบาย ควบคุมการใช้จ่ายเงินของประเทศ หรือควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในกรณีที่มีผลเสียหายกระทบกระเทือนต่อประเทศชาติอย่างมาก ด้วยความขัดข้องในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิถีทางการเมืองดังกล่าวมานี้เอง ประเทศเหล่านั้นยังต้องสร้างสถาบันขึ้นมาเสริมข้อขัดข้องในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิถีทางการเมือง โดยให้สถาบันดังกล่าวอิงองค์กรที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว คือรัฐสภา สถาบันนั้นก็คือออบมบคสแมนดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่แล้ว

2. การควบคุมโดยวิถีทางอื่นที่มีใช้วิถีทางการเมือง

การควบคุมหรือการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยวิถีทางอื่นที่มีใช้วิถีทางการเมืองนั้น สามารถแยกออกได้เป็น 3 วิธีการ ซึ่งจะกล่าวให้เห็นภาพกว้าง ๆ พอที่จะเป็นแนวทางโดยสรุปคือ

2.1 วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร ได้แก่การร้องเรียนต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา (สูงกว่าหรือสูงสุด) ตามปกติไม่ว่าการร้องเรียนจะกระทำเป็นหนังสือ กระทำด้วยวาจาหรือการเดินขบวนเป็นกลุ่มเป็นก้อน มาร้องเรียนต่อฝ่ายบริหาร การควบคุมโดยวิธีการนี้มีอยู่ในทุกประเทศโดยทั่ว ๆ ไป แต่เป็นการควบคุมที่ไม่มีวิธีการแน่นอนและ ไม่มีการรับฟังข้อคัดค้านในลักษณะที่เป็นคดีหรือข้อพิพาท การร้องเรียนต่อฝ่ายบริหาร อาจเป็นการร้องเรียนต่อผู้ดำเนินการหรือสั่งการนั้นเอง เพื่อขอให้ทบทวนข้อเท็จจริงและข้อวินิจฉัยของคนเสียใหม่ หรืออาจเป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าผู้ดำเนินการ หรือสั่งการนั้น เช่น ร้องเรียนต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี หรือในกรณีที่ต้องคัดค้านคดี เช่น เทศบาล ก็อาจร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลได้ การร้องเรียนอาจจะร้องเรียนตามลำดับชั้นของการควบคุมหรือการบังคับบัญชา หรืออาจร้องเรียนไปยังองค์กรหรือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงกว่านั้นหรือชั้นสูงสุดก็ได้

วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารได้ผลน้อย ยกเว้นในบางกรณีที่มีการแบ่งหน่วยงานหรือสายงาน เช่น ในกรณีที่มีการควบคุมราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลาง* หรือการควบคุมการเก็บภาษีโดยสำนักงานตรวจสอบการเก็บภาษีอากรของรัฐ การดำเนินการตามคำร้องเรียนขึ้นอยู่กับเอาใจของฝ่ายบริหาร ในบางครั้งแม้ฝ่ายบริหารจะยอมรับในความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของตน แต่ก็ไม่อาจให้เป็นที่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณะได้ และการร้องเรียนเนื่องจากกระทำของเจ้าหน้าที่ระดับสูงย่อมหวังผลได้ยาก

แม้ว่าวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารจะมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน แต่วิธีการนี้ก็ยังมีผลต่อยุ่บ้าง ในด้านอำนาจของฝ่ายบริหารในการสั่งการแก้ไข โดยผู้สั่งการแก้ไขอาจพิจารณาไปถึงความเหมาะสม เป็นการควบคุม "ดุลพินิจ" ของผู้กระทำการได้ เพราะผู้สั่งการแก้ไขเป็นฝ่ายบริหารด้วยกัน ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างอำนาจ (กับอำนาจตุลาการหรืออำนาจนิติบัญญัติ)

อย่างไรก็ตามวิธีการนี้เป็นวิธีการที่มีโดยทั่วไปในทุกประเทศ ซึ่งเป็นวิธีการที่คล้ายคลึงกัน และเป็นวิธีการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ไม่พอเพียงที่จะแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ดังนั้นจึงขอผ่านไปโดยไม่กล่าวลงไปในรายละเอียด

2.2 วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท วิธีการนี้เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ (ซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรม) เจ้าหน้าที่วินิจฉัยกรณีโต้แย้งในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาท โดยมีวิธีพิจารณาเพื่อให้ความยุติธรรมแก่ผู้ที่มีประโยชน์ขัดแย้งกัน วิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ให้มีการฟังพยาน หรือมีการตรวจสอบให้ความเห็นโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง โดยทั่วไป กฎหมายจะเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการต่อศาลยุติธรรมได้ในข้อกฎหมาย หรือในบางกรณีก็ให้อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย วิธีการควบคุมในลักษณะกึ่งข้อพิพาทเป็นวิธีการที่ใช้ทั่วไป อยู่ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

ในอังกฤษเรียกคณะกรรมการที่มีอำนาจทางนี้ว่า administrative tribunal ซึ่งอาจแปลได้ว่า "ศาลฝ่ายบริหาร" (อมร จันทรสมบูรณ์, 2513) ศาลฝ่ายบริหารของอังกฤษ

* ในต่างประเทศที่ใช้ระบบให้ราชการบริหารส่วนกลางทำหน้าที่ควบคุมราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังที่ใช้กันอยู่ในประเทศไทย ประเทศเหล่านั้นมักจะมีองค์กรพิเศษที่เรียกกันว่า "ศาลปกครอง" เจ้าหน้าที่วินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

มีกฎหมายกำหนดแนวทางวิธีพิจารณาไว้ มีชื่อว่า The Tribunals and Inquiry Act, 1958 แก้ไขเพิ่มเติม 1966 ลักษณะอำนาจของศาลฝ่ายบริหารเรียกกันว่า อำนาจกึ่งตุลาการ (quasijudicial) รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองก็มีอำนาจกึ่งตุลาการอยู่เป็นจำนวนมาก อำนาจของรัฐมนตรีอังกฤษในการวินิจฉัย พอเทียบได้กับอำนาจรัฐมนตรีของไทยในการวินิจฉัย อุตสาหกรรม สิ่ง ไม่นองภาค หรือสิ่งอื่น ๆ ของเจ้าพนักงานนั่นเอง แต่การวินิจฉัยของรัฐมนตรีอังกฤษเป็นการใช้อำนาจที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาไว้ให้ ส่วนของไทยเราในขณะนี้ ก็มีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการชั้นหน้าที่เฉพาะด้าน อาทิ คณะกรรมการ บ.บ.บ. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่ก็ไม่ได้อำนาจมากมายอะไรนัก ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.3 วิธีการในลักษณะข้อพิพาท ได้แก่การควบคุมโดยศาล (อาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง) ลักษณะที่สำคัญของวิธีการนี้ คือ มีกระบวนการพิจารณาแน่นอน มีเงื่อนไขการฟ้อง และกำหนดอายุความ ศาลมีอำนาจวินิจฉัยทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่ตามหลักการศาลไม่อาจพิจารณาไปไกลจนถึงการควบคุม "ดุลพินิจที่แท้จริง" ได้ การควบคุม "ดุลพินิจที่แท้จริง" เป็นเรื่องการควบคุมภายในของฝ่ายบริหารด้วยตนเอง

ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่า อะไรคือ "ดุลพินิจที่แท้จริง" ถ้าให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดการควบคุมด้วยตนเอง ขอบเขตของ "ดุลพินิจ" ก็คงจะกว้างออกไปจนไม่อาจหาหลักเกณฑ์ได้ ดังนั้นการควบคุมในลักษณะข้อพิพาท คือมีคู่กรณีสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายบริหารและอีกฝ่ายหนึ่งคือประชาชน โดยมีองค์กรกลางเป็นผู้ชี้ขาด จึงเป็นวิธีการที่น่าจะให้ผลในการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายบริหาร หลักการต่าง ๆ ที่องค์กรกลางผู้ชี้ขาดได้ตั้งขึ้นเพื่อจำกัดการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น natural justice ตามกฎหมายอังกฤษ หลัก due process of law ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา หรือหลัก general principle of law ตามกฎหมายการปกครองของฝรั่งเศส

นอกจากกรณีการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการในลักษณะข้อพิพาท มีข้อจำกัดที่ไม่อาจล่วงล้ำเข้าไปพิจารณาถึง "ดุลพินิจ" ของฝ่ายบริหารแล้ว ก็ยังมีหลักบางประการที่ได้รับการยกเว้นจากการควบคุมของศาล (ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง) คือหลักว่าด้วยการกระทำของรัฐ (Act of State) ของประเทศกลุ่มแองโกลแซกซอนและหลักว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ของประเทศกลุ่มประมวลกฎหมาย Act of State มีความหมายแคบกว่า Act of Government ของประเทศกลุ่มประมวลกฎหมายเพราะมีความหมายในเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศเท่านั้น หลักข้อยกเว้นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาล มีความหมายกว้างหรือแคบไม่เหมือนกัน แม้ว่าประเทศนั้นจะใช้ระบบกฎหมายอย่างเดียวกันก็ตาม

กล่าวโดยสรุป ในการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารตามวิธีการในลักษณะข้อพิพาทมีข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการเปรียบเทียบกับปัญหาเฉพาะของประเทศไทย

ประการแรก คืออำนาจฟ้องต่อศาล ใครบ้างที่จะมหาศาลได้ สำหรับประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ (duality) จะต้องพิจารณาแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครองไม่ให้มีการทับซ้อนกัน มีข้อแปลกอยู่ว่าปัญหาในเรื่องอำนาจฟ้องนั้น ในต่างประเทศจะมีใช้ปัญหาใหญ่ แต่ปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องกลับเป็นปัญหาชั้นต้นที่จะต้องเริ่มพิจารณาสืบกันในประเทศไทย

ประการที่สอง คือศาลจะมีอำนาจสั่งหรือพิพากษาได้เพียงใดและคำสั่งหรือคำพิพากษานั้นมีผลมากน้อยแค่ไหน คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลจะเป็นผลให้ยกเลิกการกระทำ (คำสั่งระเบียบข้อบังคับ) ของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ กล่าวคือมีผลทั่วไป เสมือนหนึ่งว่าการกระทำของฝ่ายบริหารนั้นเป็นโมฆะหรือจะมีผลเฉพาะคู่กรณี ปัญหาเหล่านี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคนด้วย ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็น "จุดอ่อน" ของระบบการควบคุมฝ่ายบริหารในปัจจุบันของเรา

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า ในระบบศาลคู่ (คือมีศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) ศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิพากษาหรือสั่งในคดีปกครอง ได้กว้างกว่าศาลยุติธรรม เหตุผลมิใช่ขึ้นอยู่กับที่ว่า แล้วแต่ผู้มีอำนาจบัญญัติกฎหมายหรือรัฐสภาจะเลือกเอาตามใจชอบและมีใช้ขึ้นอยู่กับหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งแต่ละประเทศมีแนวความเข้าใจแตกต่างกันไปเท่านั้น

ในประเทศต่าง ๆ การควบคุมฝ่ายบริหาร (หรือเจ้าหน้าที่อื่น) คุณจะมีจุดเริ่มต้นเหมือน ๆ กัน ก่อนที่จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบอบการปกครองส่วนใหญ่ก็คือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจสิทธิขาดแต่ผู้เดียว และด้วยเหตุนี้เองพระมหากษัตริย์ย่อมเป็นองค์กรสูงสุด และองค์กรสุดท้ายที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดในการกระทำของฝ่ายบริหารในรูปต่าง ๆ การวิวัฒนาการขึ้นอยู่กับสถานการณ์และข้อเท็จจริงของประเทศต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างกันไป ประเทศแองโกลแซกซอนใช้ระบบศาลเดียว แต่ประเทศประมวลกฎหมายใช้ระบบศาลคู่ การที่จะเรียนรู้ถึงประวัติศาสตร์ของประเทศเหล่านี้มิใช่เป็นเครื่องชี้ว่าระบบของศาลใดจะดีกว่ากัน ความดีหรือความสมบูรณ์ของการควบคุมฝ่ายบริหารมิได้วินิจฉัยจากเงื่อนไขข้อเท็จจริงหรือเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ ระบบไหนจะดีกว่ากันเราวินิจฉัยที่ว่า ระบบใดจะทำหน้าที่ควบคุมอำนาจฝ่ายบริหาร "ในลักษณะที่เป็นอยู่จริงในขณะนี้" ได้ดีกว่ากัน กล่าวคือควบคุมไปในทางที่เป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นอุปสรรคแก่ฝ่ายบริหารในการบริหารหรือพัฒนาประเทศตามหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น ข้อสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ในปัจจุบันนี้ได้มีการยอมรับกันหรือไม่ว่าประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารและจะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในอนาคต ถ้ายอมรับเช่นนั้น ก็จะต้องมาพิจารณาว่า จะใช้ระบบหรือวิธีการอย่างไรที่จะควบคุมการบริหารภายในประเทศตามสภาพปัจจุบันได้ดีที่สุด เพราะฉะนั้นก่อนที่จะพิจารณาถึงแนวคิดการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นในประเทศไทย จึงควรพิจารณาองค์หรือสถาบันที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารอยู่แล้วในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองหรือไม่และประสบความสำเร็จในบทบาทหน้าที่ของคนมากน้อยเพียงไร

การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยฝ่ายบริหาร

การตรวจสอบควบคุมการกระทำทางปกครองในลักษณะกึ่งข้อพิพาทโดยฝ่ายบริหารในปัจจุบันซึ่งเน้นลักษณะ "การร้องทุกข์" ของประชาชนมี 2 ส่วนที่สำคัญ

ประการแรก คือ การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองโดยฝ่ายบริหารได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ประการที่สอง คือ การจัดตั้งผู้ตรวจราชการขึ้นในระดับต่าง ๆ ของหน่วยราชการ

การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลในขณะนั้นโดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์ มีนโยบายที่จะจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองตามแบบของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสขึ้นในประเทศไทย จึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย และวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มีส่วนคล้ายคลึงกับของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสค่อนข้างมาก และดูเหมือนว่าผู้ร่างกฎหมายในขณะนั้นมีความเข้าใจถึงลักษณะและความสำคัญของคดีปกครองเป็นอย่างดีและคงทราบดีว่าการใช้อำนาจของศาลในคดีปกครองนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะขัดแย้งกับการใช้อำนาจในทางบริหารของฝ่ายบริหารซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ฉะนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้กำหนดโครงสร้างและขั้นตอนของการพัฒนาของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ด้วยความระมัดระวังดังนี้

(1) คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย

(ก) นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน

(ข) กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

"กรรมการร่างกฎหมาย" ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล

"กรรมการกฤษฎีกา" ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับ "กรรมการร่างกฎหมาย" แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองอีกด้วย

(ค) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา (พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476, มาตรา 6, 7, 8 และ 11)

(2) พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มี "กรรมการร่างกฎหมาย" เพื่อทำหน้าที่ทางด้านกร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลขึ้นก่อนส่วน "กรรมการกฤษฎีกา" ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็น "ศาลปกครอง" ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีขึ้นในทันทีทันใด แต่ได้กำหนดให้ "กรรมการกฤษฎีกา" มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา**

(3) พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีกรรมการกฤษฎีกา 2 ประเภท คือ

(ก) กรรมการกฤษฎีกาสამัญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิและการแต่งตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

(ข) กรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีทั้งหลาย

(4) กำหนดให้หน่วยงานธุรการของกรรมการร่างกฎหมายและศาลปกครอง (กรรมการกฤษฎีกา) อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี โดยมีเลขาธิการ

*พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

มาตรา 5 คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่

(1) จัดทำร่างกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

(2) รับผิดชอบให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการ เมืองของรัฐบาล

(3) พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ตามที่จะ ได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ซึ่งการแต่งตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา) เป็นหัวหน้าหน่วย
 ธุรการ

อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาพุทธศักราช 2476
 เพียงแต่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น
 แต่คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่สามารถทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้ เพราะจะต้องมีการ
 ตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่ง เพื่อกำหนดว่าคดีประเภทใดเป็น "คดีปกครอง" และ "คดีปกครอง"
 ประเภทใดบ้างที่จะให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกทั้งจะต้อง
 มีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นมาด้วย

รัฐบาลได้ยกร่างและ เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา
 ในคดีปกครอง พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.....
 เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ.2478 แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ค้างการพิจารณาอยู่ใน
 สภาผู้แทนราษฎร

ต่อมา ก็ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายประมวล กุลมาตย์) เสนอร่างพระราช-
 บัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ..... (กำหนดอำนาจของคณะกรรมการ
 กฤษฎีกาในคดีปกครอง) ต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกในปี พ.ศ.2489 แต่รัฐบาลในขณะนั้นได้ขอรับ
 ร่างพระราชบัญญัตินี้กลับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการ เสนอร่างพระราชบัญญัติ
 เรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ..... ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาด้วย ซึ่งในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรก็ได้
 ผ่านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับหลัง และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์
 พ.ศ.2492 โดยพระราชบัญญัตินี้ได้จัดตั้ง "คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์" ขึ้นอีกคณะ
 หนึ่งต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีหน่วยธุรการอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

การที่ร่างกฎหมายว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาพิพากษาคดี
 ปกครองมิได้ผ่านการพิจารณาออกมาเป็นกฎหมายนั้น อาจเป็นเพราะว่าในขณะนั้นคนไทยส่วนใหญ่
 ยังไม่รู้คดีปกครองคืออะไร และนักกฎหมายส่วนใหญ่ยังมีแนวความคิดว่าศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะ
 ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ได้ทุกประเภท จึงเกรงกันว่าการจัดตั้งสถาบันอื่นขึ้นมาทำ
 หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อาจจะเป็นการก้าวก่ายหรือซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของศาล
 ยติธรรม

เมื่อเป็นเช่นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมิได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองตามที่
 พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติ
 คณะกรรมการกฤษฎีกามีแต่กรรมการร่างกฎหมายเพียงประเภทเดียว ซึ่งได้ทำหน้าที่ในด้านการ

ร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารมาเป็นเวลาเกือบ 50 ปี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยธุรการและหน่วยบริหารงาน

ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบาท และการปรับปรุงการจัดองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกาขอ ย้อนถึงพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ.2492 ซึ่งรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2492 โดยมีทั้งหมด 23 มาตรา แม้ว่าพระราชบัญญัติ ดังกล่าวนี้อาจถูกยกเลิกไปแล้ว แต่การออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็นับเป็นอีกก้าวหนึ่งของฝ่ายบริหาร ที่พยายามแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ.2492 ก็คือให้มีคณะกรรมการ ชั้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์" หน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องราร้องทุกข์ คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 6 คน ที่มาของคณะกรรมการชุดนี้ ก็คือ ทั้งประธานกรรมการและกรรมการให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร โดยกรรมการที่จะแต่งตั้งนั้นจะต้องมีคุณสมบัติคือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า และต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ (มาตรา 9)

ประธานกรรมการและกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่ง มีกำหนดระยะเวลาคราวละ 2 ปี และเมื่อครบวาระแล้ว ประธานกรรมการและกรรมการอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้และ ในระหว่าง 2 ปีนั้น ประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก รับโทษจคุกตามคำพิพากษาให้จำคุก หรือต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย หรือไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ และในกรณีเช่นนี้จะมีการแต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการแทนในชั่วระยะเวลาที่ยังเหลืออยู่

เมื่อครบกำหนดวาระ 2 ปีแล้ว ถ้ายังไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้ใดขึ้นแทนประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งหมดวาระการดำรงตำแหน่ง ก็ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการนั้น ๆ มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการตามตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งใหม่ (มาตรา 10)

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์นี้จะมีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรสำนักงานของคณะกรรมการชั้น (มาตรา 15)* โดยมีเลขานุการของคณะกรรมการ

*ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานของคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ.2492 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2492 โดยให้จัดตั้งสำนักงานขึ้นในจังหวัดพระนคร

และพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการงานตามสมควร (มาตรา 11) และให้ใช้งบประมาณค่า-
ใช้จ่ายจากงบประมาณของสำนักนายกรัฐมนตรี (มาตรา 16)

ในเรื่องของการร้องทุกข์นั้น ผู้ร้องทุกข์ ได้แก่ บุคคลทั่วไปย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราว
ร้องทุกข์ ส่วนผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจถ้าจะ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือ
ตำรวจ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น (มาตรา 3)

เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณา ต้องมีลักษณะดังต่อ
ไปนี้ (มาตรา 4) คือ ประการแรก ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ประสงค์ให้
ได้รับการปลดเปลื้องทุกข์ที่ตนได้รับ โดยจำเป็นต้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ หรือประการ
ที่สองต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์หรือผู้อื่นหรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลย
ต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต*

*บทบัญญัติแห่งมาตรา 4 นี้ เคยมีปัญหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัย
แต่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการถูกลงโทษ โดยถือว่าการถูกลงโทษนั้นเป็นการได้รับความ
ความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาล (คือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ) ปฏิบัติ
หน้าที่โดยมิชอบ และจะ ใช้สิทธิร้องทุกข์ตามมาตรานี้ได้หรือไม่ ในเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนก็ได้บัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์ เนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยไว้แล้ว ทั้งยังได้
บัญญัติไว้ด้วยว่ามีสิทธิอุทธรณ์ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ ถ้าไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือใช้สิทธิอุทธรณ์นั้นจน
เรื่องถึงที่สุดแล้วให้เป็นอันเด็ดขาด ในปัญหาดังกล่าวนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า
การร้องทุกข์นั้นเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไป ผู้ใดก็ตามที่เห็นว่าตนได้รับความไม่เป็นธรรม
ไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือข้าราชการ ย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ได้เสมอ ถ้าหากเข้าหลักเกณฑ์ตาม
ความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 หลักนี้ยังได้รับการสนับสนุน
จากรัฐธรรมนูญด้วย ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนก็หาได้มีบทบัญญัติคัดสิทธิ
ข้าราชการที่จะร้องทุกข์ จะมีก็แต่เพียงบทบัญญัติคือ สิทธิอุทธรณ์และวิธีการอุทธรณ์ในกรณีที่ถูก
ลงโทษทางวินัยและผลของการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์โดยเฉพาะเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับ
การร้องขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ หรือให้รัฐบาลช่วยเหลือ หรือให้พิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ
ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลว่าเกินสมควรหรือไม่สุจริตดังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ เรื่องราว
ร้องทุกข์ไม่ ดังนั้น หากกรณีต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 4 ตาม พ.ร.บ. เรื่องราวร้องทุกข์
พ.ศ. 2492 และ ไม่ต้องห้ามตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนั้นแล้ว ย่อมร้องทุกข์
ได้

อย่างไรก็ตามต่อมาพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2516 ได้เพิ่มเติมมาตราที่ 5 ของ พรบ.เรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ.2492 เป็นเงื่อนไขประการที่ 4 ที่คณะกรรมการจะไม่รับเรื่องไว้พิจารณาคือ "เรื่องราร้องทุกข์ซึ่งอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย" ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าการถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมายใด ๆ เมื่อกฎหมายที่ใช้ลงโทษนั้นได้มีบทบัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้แล้ว การขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการถูกลงโทษ ควรดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้ลงโทษ ไม่สมควรให้นำมาเสนอเป็นเรื่องราร้องทุกข์ได้อีก ดังนั้นข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงไม่สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการได้หลังจากที่ พ.ร.บ.นี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2516

ในมาตรา 5 ได้บัญญัติถึงเรื่องราร้องทุกข์ที่มีให้รับไว้พิจารณามีอยู่ 3 เงื่อนไขด้วยกัน คือ เงื่อนไขแรก เมื่อเป็นเรื่องราร้องทุกข์ที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรม หรือมีศาลยุติธรรมพิพากษาหรือสั่งเด็ดขาดแล้ว เงื่อนไขที่สอง เมื่อเป็นเรื่องราร้องทุกข์ซึ่งคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และเงื่อนไขสุดท้ายเมื่อเป็นเรื่องราร้องทุกข์ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งเด็ดขาดหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาดแล้ว

ในการยื่นคำเสนอเรื่องราร้องทุกข์นั้น ผู้ร้องทุกข์จะต้องชี้แจงเหตุผลประกอบโดยชัดแจ้งถึงมูลเหตุของการร้องทุกข์ ต้องใช้ถ้อยคำที่สุภาพและต้องลงลายมือชื่อและตำแหน่งที่อยู่ของผู้เสนอให้ชัดเจน (มาตรา 6) อย่างไรก็ตามถ้าคำเสนอเรื่องราร้องทุกข์ไม่ปรากฏลายมือชื่อและตำแหน่งที่อยู่ของผู้เสนอ หากเป็นการร้องทุกข์กล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาล คณะกรรมการจะรับเรื่องไว้พิจารณาก็ได้ เมื่อมีเหตุผลประกอบโดยชัดแจ้ง และมีการอ้างพยานหลักฐานอันจะเรียกมาพิจารณาได้ (มาตรา 7)

การเสนอเรื่องราร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ต้องส่งไปยังสำนักงานของคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ ซึ่งหมายความว่าอาจไปยื่นเรื่องด้วยตนเองหรือส่งไปทางไปรษณีย์ก็ได้ ในกรณีที่การยื่นเรื่องราร้องทุกข์โดยกลุ่มบุคคลก็ให้ยื่นด้วยอาการสงบเรียบร้อย (มาตรา 8) และคำเสนอเรื่องราร้องทุกข์ให้ถือว่าเป็นความลับอีกด้วย (มาตรา 22)

ในกระบวนการพิจารณาเรื่องราร้องทุกข์นั้น เริ่มต้นจากเมื่อได้รับเรื่องราร้องทุกข์ฉบับใดแล้ว ประธานกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนใดคนหนึ่ง หรือตัวประธานกรรมการเองทำหน้าที่ตรวจพิจารณาเรื่องราร้องทุกข์ฉบับนั้นแล้วปรึกษาในคณะกรรมการ โดยในการประชุมปรึกษากิจการใด ๆ ต้องมีกรรมการเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม (มาตรา 12)

ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรืออนุกรรมการแล้วแต่กรณี มีอำนาจดังนี้ (มาตรา 17)

- (1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ว่าเข้าลักษณะที่จะพึงรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าเรื่องราวร้องทุกข์ใดเข้าลักษณะที่จะพึงรับไว้พิจารณา จึงให้ดำเนินการต่อไป
- (2) มีหนังสือสอบถามกระทรวง ทบวง กรม และเทศบาลที่เกี่ยวข้องให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและการปฏิบัติ พร้อมทั้งเหตุผลในกรณีนั้น
- (3) ให้กระทรวง ทบวง กรม และเทศบาลที่เกี่ยวข้อง ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ หรือส่งบุคคลในสังกัดมาให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา
- (4) ให้กระทรวง ทบวง กรม และเทศบาลที่เกี่ยวข้องส่งผู้แทนมาชี้แจง
- (5) มีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาทำการสอบสวน หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานของคนมาประกอบการพิจารณา
- (6) เรียกให้ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา*
- (7) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น
- (8) มีหนังสือขอให้กระทรวง ทบวง กรม และเทศบาล ส่งบุคคลในสังกัดคนใดคนหนึ่งหรือหลายคน มาทำการสอบปากคำพยานส่งมาประกอบการพิจารณา

นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์แห่งความชัดเจนในข้อเท็จจริง คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ อาจตั้งอนุกรรมการไปพิจารณา ณ สถานที่ ๆ อ้างว่าเกิดเหตุอันเป็นมูลให้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์นั้น โดยอนุกรรมการที่ตั้งตั้งต้องมีจำนวนไม่เกินกว่า 5 คน และอย่างน้อย 2 คน ต้องเป็นบุคคลที่ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ระบุขอให้ตั้ง เป็นอนุกรรมการ เว้นแต่ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไม่ได้ระบุขอและอนุกรรมการต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ (มาตรา 13)

ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ หากปรากฏว่าจะมีมูลไปในทางความผิดอาญาแล้ว คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรืออนุกรรมการจะขอให้เจ้าพนักงานสอบสวนเข้าทำการสอบสวนเรื่องราวนั้น พร้อมกับคณะกรรมการหรืออนุกรรมการก็ได้ (มาตรา 18)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*ตามมาตรา 19 ของ พ.ร.บ. เรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติว่าถ้าผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ได้รับหนังสือจากคณะกรรมการหรืออนุกรรมการให้อ้างพยานและนำหลักฐานมาแสดงต่อคณะกรรมการหรืออนุกรรมการแล้วไม่นำพยานหลักฐานนั้น จนเวลาล่วงเลยมาแล้ว 60 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าละทิ้งเรื่องราวร้องทุกข์นั้น คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเจ้าหน้าที่เรื่องราวร้องทุกข์นั้นเสียจากสารบบบัญชี และผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์จะขอให้พิจารณาใหม่หรือเสนอเรื่องนั้นใหม่อีกไม่ได้ เว้นแต่จะแสดงให้เห็นที่พอใจของคณะกรรมการว่าไม่สามารถปฏิบัติตามหนังสือคณะกรรมการหรืออนุกรรมการได้ เพราะเหตุสุดวิสัย

ในการแสดงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ให้ถือเอาคะแนนเสียงข้างมาก ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคะแนนเป็นเสียงชี้ขาด และให้มีการจดบันทึกเรื่องราวร้องทุกข์และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการลงในสารบบบัญชีไว้เป็นหลักฐาน (มาตรา 14)

ในการรายงานผลการปฏิบัติงาน เมื่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์รายใดเป็นอย่างใดแล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี และให้คณะกรรมการแจ้งไปให้ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ทราบคำวินิจฉัย (มาตรา 20)*

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแล้ว ได้จัดการไปเป็นประการใด ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ และให้คณะกรรมการแจ้งผลให้ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ทราบด้วยภายในกำหนด 15 วัน นับจากวันที่คณะกรรมการได้รับแจ้ง (มาตรา 20 วรรคสอง)

ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 23)

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แล้ว ข้อสรุปเกี่ยวกับคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ อาจกล่าวได้ว่า

ประการแรก คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิง เมื่อพิจารณาจากที่มา และงบประมาณในการดำเนินงานจะเห็นได้ว่าที่มาของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ หรือการเสนอแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ต้องเสนอเป็นคณะ โดยฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ หลังจากนั้นจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ประกาศเป็นพระบรมราชโองการแต่งตั้งต่อไป เมื่อพิจารณาถึงประเด็นนี้ ก็อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเสนอชื่อผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ โดยที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น

*บทบัญญัติแห่งมาตรา 20 วรรคแรกนี้ เคยมีปัญหาว่าคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีอำนาจที่จะวินิจฉัยในปัญหาที่ผู้ร้องทุกข์มิได้ร้องทุกข์ขึ้นมาโดยตรง ได้หรือไม่ ในปัญหาดังกล่าวนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เห็นว่าผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับความเป็นธรรมในข้อใดก็มีอำนาจที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยได้

สภาผู้แทนราษฎร ไม่มีอำนาจในการเสนอชื่อแต่ประการใด และไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์อีกด้วย เพราะในบทบัญญัติมาตรา 20 ให้ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีหน้าที่รายงานผลการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ โดยให้แจ้ง คำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี และผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์เท่านั้น คณะกรรมการเรื่องราว ร้องทุกข์ ไม่มีหน้าที่ต้องรายงานผลหรือคำวินิจฉัยต่อสภาผู้แทนราษฎร ตลอดทั้งในพระราชบัญญัติ เรื่องราวร้องทุกข์ ก็ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ต้องทำรายงาน ประจำปี เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ได้มีบทบาทหน้าที่มากกว่า การเป็น "ตรายาง" ให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ เรื่องราว ร้องทุกข์ของฝ่ายบริหารเท่านั้น

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ เรื่อง รวบรวมร้องทุกข์ก็จะพบว่าผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหรือกรรมการจะต้อง เคยเป็นข้าราชการมาก่อน และต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ดังนั้นบุคคลอาชีพอื่น ไม่มีคุณสมบัติที่จะมาเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และ คุณสมบัติต่อมาก็คือต้องไม่เป็นข้าราชการประจำซึ่งหมายความว่า ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งใน คณะ กรรมการเรื่องราวร้องทุกข์อาจเป็นข้าราชการที่เกษียณอายุแล้ว หรือยัง เป็นข้าราชการอยู่ แต่เมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการแล้วจะต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการ ประจำ ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวนี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีอาชีพการงาน อื่น ๆ โดยเฉพาะในภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในคณะกรรมการ ซึ่งนับว่าพระราชบัญญัติ เรื่อง รวบรวมร้องทุกข์นี้จำกัดวงแคบสำหรับผู้ที่มาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าว

นอกจากนั้น ในด้านงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการ เรื่องราวร้องทุกข์และอนุกรรมการซึ่งในมาตรา 16 บัญญัติไว้ว่า ให้ใช้จ่ายในงบประมาณของ สำนักนายกรัฐมนตรี ก็เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เปรียบ- เสมือนเป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายบริหารสามารถที่จะควบคุมคณะกรรมการ เรื่องราวร้องทุกข์ได้อย่างเต็มที่ หรือจำกัดบทบาทหน้าที่ได้โดยอาจจะทำได้ด้วยวิธีการจำกัด ด้านงบประมาณ

ประการที่สอง คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ไม่ได้มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างแท้- จริง เปรียบเสมือนเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอความเห็นหรือเป็นเพียงที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เท่านั้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 20 ในเรื่องของการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น และ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแล้ว ได้

จัดการไปเป็นประการใดถือว่าเป็นที่สุด นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ก็ได้

นอกจากนั้น อำนาจในกระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ หรืออนุกรรมการตามพระบัญญัติมาตรา 17 อาทิ การมีหนังสือสอบถามให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงและการปฏิบัติพร้อมทั้งเหตุผล หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ หรือสั่งให้บุคคลในสังกัดมาให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา หรือส่งผู้แทนมาชี้แจง หรือมีหนังสือเรียกผู้ตกกล่าวหามาทำการสอบสวนหรือให้ส่ง เอกสารหลักฐานของตนมาประกอบการพิจารณา หรือการเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น ฯลฯ อาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่ไม่ได้บังคับบอกถึงโทษในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามของหน่วยราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแต่ประการใด ในทางตรงกันข้าม ในกรณีของผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ หากได้รับหนังสือจากคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรืออนุกรรมการให้อ้างพยานและนำหลักฐานมาแสดงต่อคณะกรรมการหรืออนุกรรมการ แล้วไม่นำพยานหลักฐานนั้นมาในเวลาแล้วเลยมาแล้ว 60 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าละทิ้งเรื่องราวร้องทุกข์นั้น คณะกรรมการมีอำนาจสั่งจำหน่ายเรื่องราวร้องทุกข์นั้นเสียจากสารบบบัญชี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเท่ากับเป็นการกำหนดโทษแก่บุคคลเพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ได้มีการกำหนดโทษไว้อย่างแน่ชัด

ประการที่สาม อาจกล่าวได้ว่าการออกพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นนั้น นับเป็นอีกก้าวหนึ่ง ของการให้ความสำคัญในการควบคุมการกระทำทางการปกครอง โดยฝ่ายบริหารด้วยตนเอง การกระทำทางการปกครอง อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของมาตรา 4 คือการปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือการละเลยต่อหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการใช้ดุลพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต

ในประเด็นของการ "ไม่สุจริต" นี้ อาจตีความได้ว่าเป็นการประพฤตินิยมหรือทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ทั้งนี้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ มีเฉพาะกับ "เจ้าหน้าที่รัฐบาล" อันหมายถึงข้าราชการพลเรือนหรือทหารในกระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาลเท่านั้น ไม่ได้รวมไปถึงคณะรัฐมนตรี ข้าราชการการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2516 ก็ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยมีกรนำเอา "คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์" ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ไปรวมไว้กับคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกำหนดให้เป็น "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ซึ่งเป็นกรรมการ

ประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อแทนที่ "กรรมการกฤษฎีกา" ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง กรรมการกฤษฎีกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. "กรรมการร่างกฎหมาย" มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร*
2. "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และให้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้หน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยบริหารของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะ "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทางการปกครองและการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

"กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" นั้น ตามบทบัญญัติมาตรา 28 ระบุว่า จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ** ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว ให้ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้พ้นจากตำแหน่งแล้วอีกก็ได้ (มาตรา 29) ทั้งนี้โดยมีคุณสมบัติ ตามที่ระบุไว้ในบทบัญญัติมาตรา 30 และคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา 31 ดังนี้

มาตรา 30 ผู้ที่จะได้รั้งแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

*พ.ศ. 2533 มีกรรมการร่างกฎหมาย 8 คณะ จำนวน 65 คน

**ครุยานามกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2532 และ พ.ศ. 2533 ในภาคผนวก 1

- (2) เคยเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492
- (3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุดมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปี
- (4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่ามาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามปี
- (5) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองหรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้ว ไม่น้อยกว่าหกปี
- (6) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 31 ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะ กำหนดขึ้น

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้กำหนด "แนวนโยบาย" ของสำนักงานฯ ในการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เช่น กำหนดให้ "อ.ก.พ.สำนักงานฯ" เป็น "องค์กรเพื่อการคัดเลือกตัวบุคคล" และกำหนดโครงสร้างคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นต้น (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พ.ศ. 2525, 2527 และ 2530)

ส่วนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ การร่างกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น มีส่วนคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการเรื่องราว

ร้องทุกข์" ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 กล่าวคือ มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ แต่มีข้อแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของ "กรรมการกฤษฎีกา" ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ในแง่ที่ว่า "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ยังไม่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกันกับวิธีพิจารณาคดีของศาล แล้วเสนอคำวินิจฉัยของตนให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาสั่งการตามแต่จะเห็นสมควร*

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้ คือ**

1. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามที่มีเอกชนขอให้พิจารณาให้ความเยียวความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (มาตรา 19)
2. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย แต่อำนาจหน้าที่นี้จะมีได้ต่อเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดอีกชั้นหนึ่งก่อน (มาตรา 26)
3. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ร้องขอให้พิจารณาว่าคนได้รับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากราชการส่วนกลาง แต่อำนาจหน้าที่นี้จะมีได้ต่อเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดอีกชั้นหนึ่งก่อน (มาตรา 27)
4. เสนอแนะคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 51 เพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการเกี่ยวกับ

*พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 49 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัย ไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ ได้มีคำวินิจฉัย เช่นนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย

**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในระยะต้น (พ.ศ. 2342-พ.ศ. 2415) ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้ใช้ "ระบบริ่องทุกข์" เช่นว่านี้เป็นเวลานานถึง 73 ปี ก่อนที่รัฐจะมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีให้แก่สภาแห่งรัฐในปี พ.ศ. 2415

ก. วิธีการดำเนินงานและวิธีพิจารณา ก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่ง ค้อนุญาต หรือควินิจฉัย

ข. การให้ระบือข้อความและเหตุผลในการมีคำสั่ง ค้อนุญาต หรือควินิจฉัย

ค. การบังคับให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งทั่วไปต้องประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ก่อนมีผล ใช้บังคับ

เรื่องที่จะร้องทุกข์ได้

สำหรับเรื่องที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้น ต้องเป็นข้อพิพาท ระหว่างเอกชน และฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจกล่าว ได้ว่าการกระทำหรือละเว้นกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายของ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกกรณีอาจมีการร้องทุกข์ได้

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เป็นการก้าวก้าวการงานขององค์กรทางการเมืองหรือการ งานที่องค์กรรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะ ไม่ รับพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะ เป็นไปในทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อ รัฐสภา หรือเรื่องที่เสร็จเด็ดขาดไปแล้ว โดยคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า รัฐบาล ได้มีมติหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีควินิจฉัยแล้ว หรือเรื่องที่เป็นคดีอยู่ในศาล และ เรื่องที่เข้าลักษณะอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ผู้มีสิทธิร้องทุกข์

บุคคลซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหาย โดย มีอาจหลีกเลี่ยง ได้จากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

สำหรับผู้ที่ เป็นทหารหรือตำรวจที่ประสงค์จะ ร้องทุกข์ เกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจ จะ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

ในการร้องทุกข์ บกคิผู้มีสิทธิร้องทุกข์จะต้องมาร้องทุกข์ด้วยตนเอง เว้นแต่จะมีเหตุ จาเป็นจนไม่อาจมาร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ ก็อาจมอบฉันทะให้ผู้อื่นซึ่งทราบข้อเท็จจริงหรือเหตุ แห่งการร้องทุกข์และสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

คำร้องทุกข์จะต้องทำเป็นหนังสือ และต้องมีรายละเอียดตามที่ จะ เข้าใจเรื่องและ ความประสงค์ของผู้ร้องทุกข์ได้ และต้องลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์

การยื่นคำร้องทุกข์ ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือส่ง ทางไปรษณีย์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขที่ 3 ถนนพระอาทิตย์ ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

การยื่นคำร้องทุกข์นี้จะต้องกระทำภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์หรือคารุถึง เหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและ ไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีเหตุผลอันสมควร แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม หากเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่จะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ผู้ร้องทุกข์อาจร้องทุกข์ได้แม้จะพ้นระยะเวลาดังกล่าว โดยผู้ร้องทุกข์จะต้องระบุเหตุอันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมาในคำร้องทุกข์ด้วย

การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

ในปัจจุบันการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นไปตามระเบียบ 3 ฉบับ คือ

- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522
- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่อง ร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529)
- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการจัดองค์คณะของกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522

เมื่อมีการร้องทุกข์มา เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะตรวจหา หน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินการขอคำชี้แจงและข้อเท็จจริงจากหน่วยงานดังกล่าว และ ในกรณีจำเป็นก็อาจหาข้อเท็จจริงจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อได้ "บันทึกตอบ" ที่ เป็น การชี้แจงข้อเท็จจริงต่อข้อกล่าวหาในคำร้องทุกข์แล้ว ก็จัดส่งให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับทราบเพื่อ ได้แย้งในส่วนที่ตนไม่เห็นด้วย และ เมื่อทั้งผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้ทราบข้อเท็จจริง และมีการโต้แย้งข้ออ้างและข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเพียงพอแล้ว ก็ดำเนินการสรุป สำนวนเพื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยปกติ คู่กรณีจะมีโอกาสชี้แจงข้ออ้างและข้อกล่าวหาของตนต่อหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือ

เรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือสถาบันอื่นมาชี้แจงข้อเท็จจริง ได้จนกว่าจะเป็นที่พอใจในพยานหลักฐาน

การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ มีวิธพิจารณาพิเศษที่มีลักษณะ เฉพาะ เพื่อถ่วงดุลอำนาจของผู้ชี้ขาด (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นคณะบุคคล) โดยจัดให้มีผู้ชี้ขาดเบื้องต้น (พนักงานผู้รับผิดชอบส่วนหนึ่ง เป็นความเห็นของบุคคลคนเดียว) เป็นผู้จัดทำความเห็นในการวินิจฉัยของตนก่อน เพื่อที่คณะบุคคลผู้ชี้ขาดต่อมาต้องมีความเห็นในการวินิจฉัยโดยระมัดระวัง โดยความเห็นของทั้งสองฝ่ายจะได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณชน ซึ่งจะ เป็นผู้เปรียบเทียบเหตุผลของความเห็นที่แต่ละฝ่ายแสดง ไว้ในคำวินิจฉัย ซึ่งทำให้ผู้ชี้ขาดต้องระมัดระวัง ในการให้ความเห็นของตน

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์เสร็จแล้ว ก็จะเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี หากนายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็มีการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความเหมาะสมแก่กรณี ดังนี้

- ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด
- ให้เพิกถอนการกระทำที่แล้วมาของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- มีคำสั่งใหม่หรือคำสั่ง เปลี่ยนแปลงการกระทำของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามนั้น และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีหน้าที่ติดตามผลการสั่งการจนกว่าจะบัง เกิดผล

นอกจากนั้น ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 บทบัญญัติมาตรา 62 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยบริหารงานของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการ ไปแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ วิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ ตลอดจนหลักกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่จะนำมาใช้กับกรณีร้องทุกข์เผยแพร่คำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ตลอดจนอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายอย่างอื่นอีกหลายประการ

ผลงาน ปัญหา และอุปสรรค

งานวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบัน เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้จะต้อง เป็นเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

เมื่อมีการยื่นคำร้องทุกข์มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถ้าเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ หรือเรื่องร้องทุกข์ที่ปรากฏข้อเท็จจริงเห็นได้ชัดว่าต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณา หรือเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้ร้องทุกข์ขอลถอน หรือเรื่องร้องทุกข์ที่กฎหมายสันนิษฐานว่าผู้ร้องทุกข์พอใจ เลขาธิการฯ จะสั่งไม่รับหรือสั่งจำหน่ายแล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ส่วนเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจรับไว้พิจารณาได้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำการสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อทบทวน และเสนอคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยชี้ขาดเพื่อแก้ไขปัญหของผู้ร้องทุกข์แต่ละราย และในขณะเดียวกันก็จะมีการตรวจสอบข้อผิดพลาดของเจ้าหน้าที่และศึกษาข้อบกพร่องของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ หรือเสนอให้มีการแก้ไขเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปด้วย

ผลงานวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ในปีงบประมาณ 2528 จนถึงปีงบประมาณ 2532

ในปีงบประมาณ 2528 มีเรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน 184 เรื่อง เรื่องที่ค้างพิจารณาจากปีงบประมาณ 2527 จำนวน 29 เรื่อง รวมเรื่องที่จะต้องพิจารณาในปีงบประมาณ 2528 ทั้งสิ้นจำนวน 213 เรื่อง และได้พิจารณาเสร็จจำนวน 155 เรื่อง แยกเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย 101 เรื่อง และเรื่องที่ไม่เลขาธิการฯ สั่งจำหน่าย 54 เรื่อง

ในปีงบประมาณ 2529 มีเรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน 151 เรื่อง เรื่องที่ค้างพิจารณาจากปีงบประมาณ 2528 จำนวน 53 เรื่อง รวมเรื่องที่จะต้องพิจารณาในปีงบประมาณ 2529 ทั้งสิ้นจำนวน 204 เรื่อง และได้พิจารณาเสร็จจำนวน 119 เรื่อง แยกออกเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย 83 เรื่อง และเรื่องที่ไม่เลขาธิการฯ สั่งจำหน่าย 36 เรื่อง

ในปีงบประมาณ 2530 มีเรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน 130 เรื่อง เรื่องที่ค้างพิจารณาจากปีงบประมาณ 2529 จำนวน 82 เรื่อง รวมเรื่องที่ต้องพิจารณาในปีงบประมาณ 2530 ทั้งสิ้นจำนวน 212 เรื่อง และได้พิจารณาเสร็จจำนวน 90 เรื่อง แยกเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย 70 เรื่อง และเรื่องที่เลขาธิการฯ สั่งจำหน่าย 20 เรื่อง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531)

ในปีงบประมาณ 2531 มีเรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน 137 เรื่อง เรื่องที่ค้างการพิจารณาจากปีงบประมาณ 2530 จำนวน 119 เรื่อง รวมเรื่องที่จะต้องพิจารณาในปีงบประมาณ 2531 ทั้งสิ้น จำนวน 256 เรื่อง และได้พิจารณาเสร็จจำนวน 72 เรื่อง แยกเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย 45 เรื่อง และเรื่องที่เลขาธิการฯ สั่งจำหน่าย 30 เรื่อง

ในปีงบประมาณ 2532 มีเรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน 139 เรื่อง เรื่องที่ค้างการพิจารณาจากปีงบประมาณ 2531 จำนวน 184 เรื่อง รวมเรื่องที่จะต้องพิจารณาในปีงบประมาณ 2532 ทั้งสิ้น จำนวน 323 เรื่อง และได้พิจารณาเสร็จจำนวน 66 เรื่อง

ในปีงบประมาณ 2533 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2533 มีเรื่องร้องทุกข์เข้ามาใหม่อีก 132 เรื่อง เรื่องที่ค้างการพิจารณาจากปีงบประมาณ 2532 จำนวน 31 เรื่อง และพิจารณาเสร็จไปแล้วจำนวน 82 เรื่อง แยกเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย 57 เรื่องและเรื่องที่เลขาธิการฯ สั่งจำหน่าย 25 เรื่อง (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2533)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4
เรื่องร้องทุกข์ ปีงบประมาณ 2522-2532

ปีงบประมาณ	เรื่องที่ต้องพิจารณา		เรื่องที่พิจารณาเสร็จ	สั่งรวมพิจารณา
	ค้างจากปีที่แล้ว	ร้องทุกข์ใหม่		
2522	151	95	136	-
2523	110	156	211	6
2524	49	156	190	3
2525	12	185	171	1
2526	25	161	156	1
2527	29	174	174	-
2528	29	184	155	1
2529	53	151	119	3
2530	82	130	90	33
2531	119	137	72	-
2532	184	139	66	-
2533	31	132	82	-
(30 มี.ย. 33)				

ที่มา : คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2533

จะเห็นได้ว่าจำนวนรวมของเรื่องร้องทุกข์ที่เข้าสู่สำนักงานฯ ในปีงบประมาณ 2528 จนถึงปีงบประมาณ 2532 มีจำนวนไม่แตกต่างกันมากนัก คือ ประมาณปีละไม่เกิน 200 เรื่อง ส่วนจำนวนเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยเสร็จนั้น ในปีงบประมาณ 2529 มีจำนวนน้อยกว่าในปีงบประมาณ 2528 ประมาณ 23.2% ทั้งนี้ เนื่องมาจากในปีงบประมาณ 2529 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จำนวน 19 คน ได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2529 และโดยที่การแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ซึ่งมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2522) นอกจากนี้เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 มีการยุบสภา การแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงยังล่าช้า

ออกไป รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2529 ในการเปิดสมัยประชุมครั้งแรกนั้นระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์กระทำโดยกรรมการที่ยังคงอยู่ในวาระจำนวน 12 คน แบ่งเป็น 2 องค์คณะ ซึ่งจากเดิมเคยมีถึง 6 องค์คณะ และในปีงบประมาณ 2530 นี้เองพบว่าจำนวนเรื่องร้องทุกข์ที่มีการพิจารณาเสร็จมีเพียง 90 เรื่อง ยังคงมีจำนวนลดลงจากปีงบประมาณก่อน และเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2528 จะเห็นว่าจำนวนที่ลดลงนี้เป็นจำนวนถึง 41% ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากสาเหตุดังที่กล่าวมาแล้ว

สำหรับผลคาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปีงบประมาณ 2528 จนถึงปีงบประมาณ 2532 เป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคาวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณาเสียเป็นส่วนใหญ่ คือในปีงบประมาณ 2528 มีคำสั่งไม่รับประมาณ 51% ในปีงบประมาณ 2529 มีคำสั่งไม่รับประมาณ 39% ในปีงบประมาณ 2530 มีคำสั่งไม่รับประมาณ 62% และในปีงบประมาณ 2531 มีคำสั่งไม่รับประมาณ 71% ซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุสำคัญหลายประการคือ

(1) ผู้ร้องทุกข์มิใช่ "ผู้เสียหาย" ในเรื่องร้องทุกข์นั้น กล่าวคือ มีใช้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องร้องทุกข์นั้น ๆ

(2) เรื่องร้องทุกข์นั้น เป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งมีอยู่ 7 กรณี กล่าวคือ เรื่องนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ส่งเจ้าหน้าที่จากสารบบบัญชีไปแล้ว รวมทั้งเรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์

(3) เรื่องร้องทุกข์ที่ยังมิได้มีการขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ครอบคลุมถึง คือ เรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการกระทำไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการกระทำไม่สุจริตหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร เรื่องร้องทุกข์อุทธรณ์คาวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น เรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้น ขณะนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ออกใช้บังคับแล้ว โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่

เดือนพฤศจิกายน 2529 เป็นต้นไป ในปีงบประมาณ 2528 และ 2529 คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าว แต่ในปีงบประมาณ 2530 นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เริ่มมีบทบาทและอำนาจที่จะรับเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งในปีงบประมาณ 2530 อันเป็นปีแรกนี้ ได้มี รัฐวิสาหกิจส่งเรื่องร้องทุกข์เข้ามาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ จำนวน 7 เรื่อง และคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสร็จสิ้นไปจำนวน 4 เรื่อง

สำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีข้อเสนอแนะนั้น ส่วนใหญ่จะมีผล เป็นการแก้ทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ และนอกจากนี้ยังเป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการ หรือการให้ มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า เรื่องร้องทุกข์ในปัจจุบันมีจำนวนน้อย และผลงาน ในแต่ละปียังมีจำนวนน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ คือ

1. ประชาชนทั่วไปยังไม่เข้าใจงานร้องทุกข์ โดยแพร่หลายเท่าที่เห็นว่าเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้มาร้องทุกข์อยู่บ่อยครั้ง เช่น เรื่องที่ล่วงเลยมานาน จนขาดอายุความ เรื่องที่ขอให้ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเรื่องที่ดินมิได้มีทุกข์ที่จะ ให้ช่วยแก้ไขโดยเฉพาะ เป็นต้น ทำให้มีเรื่องร้องทุกข์จำนวนหนึ่งที่ต้องถูกยกหรือไม่รับพิจารณา ให้ อย่างไรก็ตามในเรื่องประเภทนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งว่าจะจัดส่ง ไปให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตามควรแก่อำนาจและหน้าที่ต่อไป และหากมีการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจนปัญหานี้คงจะหมดไป

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำบันทึกตอบเพื่อให้ข้อเท็จจริงแก่เรื่องร้องทุกข์ใช้เวลา ค่อนข้างมาก ทำให้งานแก้ไขทุกข์ต้องเสียเวลาตามไปด้วย แต่ในการนี้มีสาเหตุจากหลาย ประการ เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่เข้าใจว่าตนจะต้องให้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเช่น ใด จึงจะเพียงพอ และมีบ่อยครั้งที่จัดทำบันทึกตอบมาเพียงสั้น ๆ ทำให้ต้องขอข้อเท็จจริง เพิ่มเติมซ้ำอีก อันเป็นเหตุให้เสียเวลา และในบางกรณีปรากฏว่าเป็นเรื่องที่ผ่านมามานานจนมีการ สับเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานไปแล้ว ทำให้เสียเวลาในการต้องติดตามหาตัวผู้ซึ่งเคยรับผิดชอบและ รู้เรื่องนั้น หรือต้องเสียเวลาในการติดตามรวบรวมข้อมูลมากเกินควร ซึ่งปัญหานี้ อาจแก้ไขให้ เบาบางลงได้โดยการจัดสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจกับบรรดากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และ ปรับปรุงระบบบริหารราชการทั่วไปให้มีแบบแผนในการเก็บข้อเท็จจริงที่ชัดเจนแน่นอนขึ้น

3. นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ยังมีแนวคิดตามหลักกฎหมายเอกชน จึงมักจะมีการนำ แนวคิดทางด้านกฎหมายเอกชนมาใช้จนเป็นอุปสรรคแก่งานบริหารราชการโดยไม่ควร และยัง

สร้างความยุ่งยากในการจัดหาบุคลากรด้านคดีปกครองด้วย อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้เริ่มมีการปรับปรุงหลักสูตรในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แล้ว การวินิจฉัยคดีปกครองก็จะมีหลักกฎหมายมหาชน และพัฒนาไปได้เร็วขึ้น

4. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีเจ้าหน้าที่สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านนี้น้อยมากเพื่อพิจารณาจากงานในความรับผิดชอบ กรณีนี้เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานค่อนข้างล่าช้า และการขอเพิ่มอัตรากำลังก็มีอุปสรรคจากทั้งด้านของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานประมาท ซึ่งหากมีการประชาสัมพันธ์งานพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ให้แพร่หลายแล้ว จำนวนเรื่องร้องทุกข์จะต้องเพิ่มขึ้นอย่างมากมายและเกินอัตรากำลังที่มีในปัจจุบันอย่างแน่นอน แต่ปัญหานี้อาจแก้ไขได้เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำโครงการสามปีเสร็จ และได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังในเรื่องบุคลากรและงบประมาณจากรัฐบาลและรัฐสภา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2533)

5. วิธีพิจารณาคดีปกครอง ในบรรดางานต่าง ๆ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ต้องรับผิดชอบอยู่นั้น ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็ยอมรับว่างานวิธีพิจารณาคดีปกครองงานพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เป็นงานประเภทหนึ่งที่อยู่ในระดับที่ยากหรือยากมาก

5.1 ความยากของงานโดยทั่วไป

5.1.1 วิธีพิจารณาคดีปกครอง (เรื่องร้องทุกข์) ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกามีลักษณะที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาความอาญา และยังเป็น "ของใหม่" สำหรับประเทศไทย จึงยังไม่เป็นที่รู้จักหรือเคยชินของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5.1.2 งานวิธีพิจารณาคดีปกครองมีปัญหาทางทฤษฎีกฎหมายปกครองมากพอสมควร แต่นิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายปกครองค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยนั้นเน้นหนักไปในด้านการศึกษากฎหมายเอกชนเป็นส่วนใหญ่ โดยมีการศึกษากฎหมายปกครองกันน้อยมาก

5.1.3 งานวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็น "งานใหม่" ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งยังอยู่ในระยะเริ่มต้น วิธีพิจารณาและแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไปจึงยังไม่เพียงพอ หรือไม่เหมาะสมกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะพิเศษบางประเภท สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้สร้างแนวปฏิบัติพิเศษสำหรับเรื่องร้องทุกข์ประเภทต่าง ๆ ขึ้นไว้เป็นจำนวนมาก นิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งปฏิบัติงานด้านนี้จึงต้องศึกษาและเรียนรู้แนวปฏิบัติพิเศษดังกล่าวด้วย

5.2 ความยากของงานในระดับเลขานุการฯ (นิติกรผู้ทูลสำนวน) ในชั้นสอบสวน และสรุปสำนวน

5.2.1 การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้และ เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ก็จะต้องมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ผู้ร้องทุกข์ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจว่าเรื่องอย่างใดจึงจะนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และไม่ทราบว่า การร้องทุกข์จะต้องกระทำอย่างไร อีกทั้งผู้ร้องทุกข์บางรายก็ไม่สามารถชี้แจงหรือสื่อความหมายได้อย่างถูกต้องหรือชัดเจนว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใด ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ร้องทุกข์อ้างว่าได้รับนั้นมีสาเหตุมาจากอะไร หรือจากใคร และผู้ร้องทุกข์ต้องการให้เยียวยาทุกข์ให้อย่างไร กรณีจำเป็นภาระหน้าที่ของนิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะต้องทำการตรวจสอบและกลั่นกรองคำร้องทุกข์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่าคำร้องทุกข์นั้นมีสาระว่าอย่างไร ผู้ร้องทุกข์มุ่งประสงค์อะไร คำร้องทุกข์นั้นมีมูลความจริงที่ควรเชื่อถือได้หรือไม่ และมีลักษณะที่จะรับไว้พิจารณา (ในเบื้องต้น) ได้หรือไม่

5.2.2 วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นใช้ระบบใดส่วน ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของนิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งที่ปรากฏจากคำร้องทุกข์และ เอกสารหลักฐานประกอบคำร้องทุกข์ที่ผู้ร้องทุกข์จัดส่งมา ใช้ประกอบกับบันทึกตอบ (คำชี้แจง) ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ เอกสารหลักฐานประกอบบันทึกตอบที่หน่วยงานดังกล่าวจัดส่งมาให้ว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นมีข้อเท็จจริงและ เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา มีทั้งกรณีผู้ร้องทุกข์ปกปิดหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นคุณแก่ตนหรือ นำเรื่องที่ไม่มมูลความจริงมาร้องทุกข์ และกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่ยินยอมหรือไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อเท็จจริงที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น หรือไม่ยอมจัดส่ง เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาให้ ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นกระทำได้ด้วยความยากลำบากและต้องใช้เวลามากกว่าที่ควรจะเป็น อีกทั้งเรื่องร้องทุกข์ส่วนใหญ่มักจะมีเอกสารหลักฐานที่จะต้องตรวจสอบเป็นจำนวนมาก นิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงต้องใช้เวลาค่อนข้างมากในการแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจนรวบรวมและตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สมบูรณ์หรือเพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะพึงกระทำได้

5.3 ความยากของงานในระดับของ "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" ในชั้นวินิจฉัยชี้ขาด

ตามระบบวิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในปัจจุบันก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ นิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็น "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" มีหน้าที่ทำ "คำแถลงการณ์" (ความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น) เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะต้องตรวจสอบและสรุปข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์สรุปข้อร้องทุกข์ (ข้อกล่าวหาของผู้ร้องทุกข์) สรุปประเด็น (ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย) ที่จะต้องวินิจฉัย ตลอดจนเสนอความเห็นของตนเองว่าควรมีแนวทางในการวินิจฉัย

เรื่องร้องทุกข์นั้นอย่างไร ซึ่งถ้าหากเป็นแนวคตินิจฉัยที่ดีและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นพ้องด้วย แนวความเห็นของ "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" ก็อาจนำไปสู่แนวคตินิจฉัยของคณะกรรมการ ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์อื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันต่อไปได้

5.4 ความยากของงานในระดับของเจ้าหน้าที่ระดับสูง (กรรมการร่างกฎหมายประจำและรอง เลขาธิการฯ)

ตามระบบวิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในปัจจุบันนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีภาระหน้าที่ในการกลั่นกรอง และประเมินผลงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนที่จะส่งออกไปจากสำนักงาน โดยการตั้งข้อสังเกตหรือเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีว่าควรสั่งการตามคตินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือไม่ เพียงใด หรือควรสั่งการเป็นอย่างอื่น เพราะเหตุใด ซึ่งภาระหน้าที่นี้เป็นของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายประจำและรอง เลขาธิการฯ) ซึ่งกำกับดูแลการปฏิบัติงานวิธีพิจารณาคดีปกครอง

แนวทางการพัฒนา

แนวทางในการพัฒนาในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางไว้มีหลายประการ ทั้งนี้ ข้อสังเกตประการหนึ่งในการปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2522 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้อาศัยการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2415 มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียใหม่ ซึ่งจากข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นการจัดองค์กรที่สมบูรณ์แบบกว่าสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในสมัยก่อนเสียอีก (บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2525) เพราะ เป็นการจัดองค์กรที่แยก "องค์กรวินิจฉัยชี้ขาด" หรือ "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารภายใต้การกำกับควบคุมของฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรี ออกจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงสามารถวิเคราะห์และประเมินผลงานที่สืบเนื่องมาจากคตินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยอิสระจากคณะกรรมการ และเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531) โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะทำหน้าที่เป็น "ตัวเชื่อม" ระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกากับฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับข้อมูลจากการร้องทุกข์ของประชาชน และการขอคำปรึกษาทางกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐว่ามีปัญหาข้อขัดข้องทางบริหารอย่างไร หากข้อขัดข้องดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องหรือช่องโหว่ของกฎหมาย หรือการขาด "ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ" สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา ก็สามารถเสนอแนะ คำนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการร่างหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือวางระเบียบแบบแผนดังกล่าว ในรูปของมติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้โดยตรงและอย่างรวดเร็ว* หรือในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติราชการ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็อาจเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีได้ (บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2525)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การปรับปรุงการจ้องค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (และของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นี้มีผลเท่ากับเป็นการ "ยิงปืนนัดเดียว ได้นกถึงสามตัว" คือ

(1) แก้ไขเยียวยาทุกข์ที่เกิดขึ้นแล้วให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นการเฉพาะราย

(2) อาศัยข้อมูลที่ได้จากการร้องทุกข์มาศึกษาวิเคราะห์เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกำหนด "ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ" เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลเป็นการป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับทุกข์จากกฎหมายที่ล้าสมัยไม่เป็นธรรมหรือมีช่องโหว่ หรือจากการปฏิบัติราชการที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังเช่นที่เคยได้รับมาแล้วอีกต่อไปในอนาคต

*พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 51 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่ มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดวิธีการ และวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง ค้อนุญาต คำวินิจฉัยหรือคำสั่งชี้ขาดคำขออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ

(2) กำหนดให้คำสั่ง ค้อนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำสั่งชี้ขาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติราชการ ต้องมีข้อความและเหตุผลตามสมควรในการสนับสนุนการออกคำสั่ง ค้อนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำสั่งชี้ขาดนั้น

(3) กำหนดให้กฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนมีผลใช้บังคับ

ในการเสนอแนะดังกล่าว ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คำนึงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นไป เพื่อประโยชน์ส่วนรวม สิทธิหน้าที่ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับราชการ และความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ

3. ผูกอบรม สร้างประสบการณ์และความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้เป็นนักกฎหมายที่มีความรอบรู้ทางกฎหมายปกครอง ตลอดจนเผยแพร่หลักกฎหมายปกครองและคำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไป (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2532)

นอกจากนั้น ทางด้านสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองมีความเห็นว่าควรที่จะมีการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้เป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่เต็มรูปแบบ ทั้งนี้ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความคิดเห็นว่า ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐานที่กำหนดให้มี "พนักงานคดีปกครอง" ทำหน้าที่เป็นผู้กล่าวหาการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้พิพากษาในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น เป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับนำมาใช้ในการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่การที่จะจัดตั้งระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง เช่นว่านี้ขึ้นในประเทศไทยในทันทีทันใดนั้น ย่อมประสบปัญหาหลายประการ เพราะนอกจากจะเป็น "ของใหม่" ที่ยังไม่เป็นที่รู้จักกันในประเทศไทยแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องแนวความคิดและความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็น "พนักงานคดีปกครอง" อีกด้วยการนำระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทย จึงต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยมีขั้นตอนในการสร้างและการพัฒนาที่เหมาะสม (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2532)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า การสร้างวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ควรเริ่มต้นจาก "ระบอร้องทุกข์" ซึ่งเป็นระบบที่ผสมผสานกันระหว่างการร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารกับการฟ้องคดีต่อศาล กล่าวคือ "ระบอร้องทุกข์" เป็นระบบที่มีวิธีพิจารณาที่แน่นอนแบบวิธีพิจารณาความของศาล แต่การแก้ไขเยียวยาทุกข์ใช้วิธีการสั่งการทางบริหาร ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถสั่งการได้กว้างขวางกว่าการพิพากษาคดีของศาลซึ่งถูกจำกัด โดยหลักที่ว่าศาลจะพิพากษาเกินคำฟ้อง ไม่ได้และจะต้องพิพากษาตามกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนั้น คดีปกครองมีหลายประเภทซึ่งแต่ละประเภทอาจมีความจำเป็นที่ต้องมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะสามารถทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ของคดีปกครองและจะสามารถแยกประเภทของคดีปกครองของไทยได้ก็ต่อเมื่อได้เริ่มดำเนินการรับเรื่องร้องทุกข์ไปแล้วระยะหนึ่ง และทำการวิเคราะห์ลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ต่าง ๆ ว่าเรื่องร้องทุกข์ประเภทใดจึงจะมีลักษณะ เป็นคดีปกครอง เมื่อมีลักษณะ เป็นคดีปกครองแล้ว จะแยกประเภทได้อย่างไรและจะกำหนดวิธีปฏิบัติและวิธีพิจารณาสำหรับคดีปกครองแต่ละประเภทอย่างไรจึงจะเหมาะสม

นอกจากนี้ การจะนำ "ของใหม่" มาใช้ก็ย่อมจะต้องมีการทดลองและทดสอบกันก่อนด้วย หากวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นยังมีข้อบกพร่องหรือมีส่วนที่ปฏิบัติไม่ได้ ก็ควรจะต้องแก้ไขปรับปรุงได้โดยไม่ายากนัก

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงกำหนดวิธีพิจารณาไว้เฉพาะในส่วนที่สำคัญเท่านั้น ส่วนวิธีพิจารณาที่อาจมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายกรัฐมนตรี) กำหนดเป็น "ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาได้โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติ

ในปัจจุบันได้มีระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ถือปฏิบัติอยู่ 3 ฉบับ ดังนี้คือ

- (1) ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการจัดองค์คณะของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522
- (2) ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522
- (3) ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ ฯลฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529

ในการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่เต็มรูปแบบเหมือนอย่างสภาแห่งรัฐของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นทวีปยุโรปและในประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ ได้มีการแบ่งขั้นตอนการพัฒนาออกเป็น 4 ขั้นตอน โดยคาดว่าจะใช้ระยะเวลาในการพัฒนาไม่ต่ำกว่า 60 ปี ดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2532)

1. ขั้นตอนที่ 1 (พ.ศ. 2522-2529)

ขั้นตอนที่ 1 เป็นขั้นตอนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เริ่มพัฒนาการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีการจัดรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ตามรูปแบบการทำงานของคณะกรรมการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ของไทยมีความเคยชินอยู่ทั่วไป คือ จัดให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่โดยมี "เลขานุการ" และ "ผู้ช่วยเลขานุการ" โดยในขั้นตอนที่ 1 นี้ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่ในการทราวจำแนกหรือทราวจำแนกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรี

ในชั้นตอนที่ 1 นี้ กฎหมายยังบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตรวจสอบและสั่งการ ก่อนที่จะให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีผลบังคับใช้ ทั้งนี้เพื่อให้หัวหน้าฝ่ายบริหาร ได้มีโอกาสถ่วงดุลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะมีผลกระทบต่อ การบริหาร ได้อีกชั้นหนึ่งก่อน เพื่อความรอบคอบ

2. ชั้นตอนที่ 2 (พ.ศ. 2530-พ.ศ. 2532)

ชั้นตอนที่ 2 เป็นชั้นตอนที่มีการปรับวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดให้มี "พนักงานคดีปกครอง" (ซึ่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เรียกว่า "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน") เข้าทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์

3. ชั้นตอนที่ 3 (พ.ศ. 2533-?)

ชั้นตอนที่ 3 เป็นชั้นตอนที่จะมีการแบ่งกระบวนการวิธีพิจารณาคดีออกเป็น 2 ช่วง โดยชัดเจน คือ ช่วงที่เกี่ยวกับการสอบสวนและการสรุปสำนวน กับช่วงที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาด โดยในแต่ละช่วงจะแยกเป็น 2 ระดับคือ

3.1 ในช่วงการสอบสวนและการสรุปสำนวน จะมีการทบทวนโดยนิติกร ผู้ทบทวน (ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) และหลังจากนั้น ก็จะมีการตรวจสอบสำนวนโดยคณะบุคคล (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีองค์คณะ 5 ท่าน)

3.2 ในช่วงการวินิจฉัยชี้ขาด ก็จะมีการชี้ขาดเป็น 2 ระดับเช่นเดียวกัน โดยจะมีการเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นโดย "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" เสียก่อน แล้วจึงจะมีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะบุคคล (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีองค์คณะ 10 ท่าน)

วิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าวข้างต้นมีมาตรการที่ทำให้การทบทวนมีความสมบูรณ์ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และมีมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ชั้นตอนที่ 3 นี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคาดว่าจะเริ่มต้นได้ใน พ.ศ. 2533 แต่ยังไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะผ่านชั้นตอนนี้ไปเป็นชั้นตอนที่ 4 ได้เมื่อใด

ชั้นตอนที่ 1 ถึงชั้นตอนที่ 3 นี้ยังเป็นชั้นตอนที่การใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของนายกรัฐมนตรี (ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร) อยู่ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531)

กรณีอาจเป็นที่สงสัยได้ว่าในเมื่อนายกรัฐมนตรี (ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร) เป็นผู้ตรวจสอบคํานิติบัญญัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และมีอำนาจสั่งการขั้นสุดท้าย จะมีกลไกใดเป็นเครื่องควบคุมนายกรัฐมนตรีมิให้สั่งการในทางที่ไม่สมควร

ในปัญหานี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ได้บัญญัติไว้แล้วว่า ในการสั่งการของนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องให้เหตุผลของการสั่งการนั้นไว้ด้วย และพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่เผยแพร่คํานิติบัญญัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (พร้อมกับการสั่งการของนายกรัฐมนตรี) และหลังจากนั้นระบบควบคุมทางรัฐสภาจะเข้ามาทำหน้าที่ต่อไป ตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (กฎหมายระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2530)

4. ขั้นตอนที่ 4

ขั้นตอนที่ 4 เป็นขั้นตอนที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อยกเลิกอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการตรวจสอบคํานิติบัญญัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเมื่อมีการแก้ไขเช่นนั้นแล้ว ก็จะทำให้คํานิติบัญญัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีผลใช้บังคับได้เองและเป็นคําคติพากษา

ขั้นตอนสุดท้ายนี้ กฎหมายจะมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งจะกลายฐานะมาเป็น "ศาลปกครอง" ที่เต็มรูปแบบเหมือนอย่างกึ่งสภาแห่งรัฐของประเทศต่าง ๆ หน้าที่ที่เป็น "ศาลปกครอง" อยู่ในขณะนี้

ขั้นตอนที่ 4 นี้จะเริ่มต้นได้เมื่อใด ย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อมของคณะกรรมการกฤษฎีกา และความพร้อมในทางการเมืองของรัฐสภาที่จะตัดสินใจว่าเมื่อใดจึงจะสมควรตรากฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้คํานิติบัญญัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีผลใช้บังคับได้เอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531)

การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวในการพัฒนานั้น ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความคิดเห็นว่า เป็นเพราะแนวความคิดของนักกฎหมายของไทยส่วนใหญ่ และสภาพการสอนวิชานิติศาสตร์ในประเทศไทยยังมิได้มีการวางพื้นฐานทางความคิดของกฎหมายปกครองมาตั้งแต่ต้น ดังนั้นการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ได้เอง ในทันทีทันใด โดยอาศัยการตราตัวบทกฎหมายขึ้นใหม่ และใช้งบประมาณของแผ่นดินเพิ่มอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ในทันที โดยยังมีได้มีการปรับระดับแนวความคิดและความรอบรู้เกี่ยวกับปัญหาการบริหารของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางคดีปกครองขึ้นก่อนแล้ว ก็ย่อมจะเปรียบเสมือนการใช้

งบประมาณแผ่นดินจัดตั้ง "โรงพยาบาลแผนปัจจุบัน" ขึ้นใหม่ แต่ใช้ "แพทย์แผนโบราณ" เป็นบุคลากรทางแพทย์ของโรงพยาบาลดังกล่าว ซึ่งเป็นที่คาดหมายได้ว่า การรักษาพยาบาลโดยโรงพยาบาลนั้นคงจะไม่สามารถเปลี่ยนการรักษาพยาบาลให้เป็นแผนปัจจุบันขึ้นมาได้ (ชาอุทัย แสงศักดิ์, 2532)

การจัดตั้งผู้ตรวจราชการเพื่อแก้ไขปัญหาการกระทำทางปกครอง

การตรวจสอบควบคุมการกระทำทางปกครองโดยฝ่ายบริหาร นอกจากการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง อันได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ฝ่ายบริหารยังได้จัดให้มีผู้ตรวจราชการขึ้นในระดับต่าง ๆ ของหน่วยราชการอีกด้วย

หลักการสำคัญของการจัดให้มีผู้ตรวจราชการก็คือเหตุผลที่ว่า ในการบริหารราชการของทุกหน่วยงาน ปริมาณของกิจกรรมภายใต้การควบคุมดูแลของผู้บังคับบัญชามีจำนวนมาก เป็นการส่ววิสัยที่ผู้บังคับบัญชาผู้เดียวจะสามารถปฏิบัติได้เองอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมอบหมายให้บุคคลอื่นซึ่ง ได้แก่ผู้ตรวจราชการออกไปปฏิบัติหน้าที่แทน

การตรวจราชการจึง เป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมหรือกำกับดูแลการบริหารราชการของผู้บังคับบัญชา โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในการปฏิบัติราชการ ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลหรือผู้บริหาร ที่จะ ได้ทราบและแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติราชการ ได้บรรลุผลและ เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

ประวัติความเป็นมาของการตรวจราชการ

การตรวจราชการในประเทศไทยมีมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี โดยมีลักษณะที่พระมหากษัตริย์ทรงตรวจและสดับรับฟังข่าวด้วยพระองค์เอง ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การตรวจราชการมีลักษณะที่พระมหากษัตริย์ทรงตรวจด้วยพระองค์เอง โดยมีข้าราชการบริหารอันได้แก่ เอกอัครมหาเสนาบดีและเสนาบดีจตุสดมภ์คอยช่วยเหลือในการอำนวยการบริหารและตรวจราชการต่างพระเนตรพระกรรณ สำหรับหัวเมืองชั้นในและชั้นนอกนั้น พระมหากษัตริย์ทรงส่ง "คนสนิท" อันได้แก่ พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการ ซึ่งเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยที่สุดไปกินเมือง (หรือเป็นเจ้าของเมือง) และยังมีข้าราชการระดับรองลงมาที่มีตำแหน่งยกกระบัตรเมือง ทั้งเจ้าเมืองและยกกระบัตรเมืองย่อมถือได้ว่าเป็นผู้ตรวจราชการที่คอยตรวจตราต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์

ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สมัยนี้ถือได้ว่าเป็นระยะที่มีการนำเอาวิธีการตรวจราชการมาใช้ในการบริหารราชการอย่างจริงจัง และอย่างมีระเบียบแบบแผนเป็นครั้งแรก (ตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นมา) โดยมีการจัดระบบการปกครองให้มณฑลเทศาภิบาลซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมเมือง (จังหวัด) อีกชั้นหนึ่งในเขตพื้นที่ของแต่ละมณฑล และมีสมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่ตรวจราชการ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการควบคุมให้กระชับแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 การตรวจราชการในยุคแรกเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 (พ.ศ. 2476-2495) สมัยนี้เป็นการตรวจราชการโดยข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงตรวจการ ข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ตรวจราชการตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ส่วนข้าหลวงตรวจการซึ่งอยู่ในระดับรองลงมา เป็นตำแหน่งที่รัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ตั้งในเขตใด ๆ ได้ถ้ามีความจำเป็น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม แนะนำ ชี้แจงข้อราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม ที่สังกัดตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน

การตรวจราชการในยุคต่อมาเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 (พ.ศ. 2495-2515) ซึ่งสมัยนี้ได้ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงใหญ่และข้าหลวงตรวจการ เนื่องจากการปรับปรุงรูปแบบองค์กรบริหารราชการใหม่ ได้แก่

- กำหนดให้มีภาค ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของภาค และผู้ตรวจราชการประจำภาคไปพร้อมกัน ซึ่งคล้ายคลึงกับในสมัยสมุหเทศาภิบาล และให้กระทรวง ทบวง กรม ตั้งหัวหน้าส่วนราชการประจำภาคได้ถ้ามีความจำเป็น เพื่อทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการภาคในการปกครอง บังคับบัญชาข้าราชการ และตรวจราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง หรือกรมในเขตภาค ต่อมาภาคได้ถูกยุบเลิก ในปี พ.ศ. 2500 ตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคจึงถูกยุบเลิกไปด้วย โดยให้อำนาจของผู้ว่าราชการภาคไปเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด และกำหนดให้มีตำแหน่ง "ผู้ตรวจราชการ" ขึ้นมาแทนผู้ว่าราชการภาค และหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งข้าหลวงตรวจการเดิม กับมีหน่วยงานคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) พ.ศ. 2495-2496 ขึ้นอยู่กับทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง สำนักคณะรัฐมนตรี

- ตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2497) สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง สำนักคณะรัฐมนตรีซึ่งภายหลังต่อมาเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2496 ได้เปลี่ยนเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี และกำหนดตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินขึ้น ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับตำแหน่ง

ข้าหลวงเดิม แต่ลักษณะงานเน้นหนักการสืบสวนสอบสวนปราบปรามการทุจริตมากกว่าการตรวจราชการตามปกติ กรมตรวจราชการแผ่นดิน ได้ถูกยุบเลิกไปเมื่อ พ.ศ.2503 และตั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น พร้อมกับปรับเปลี่ยนผู้ตรวจราชการแผ่นดินเป็นผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับผู้ตรวจราชการแผ่นดิน แต่ลดบทบาทหน้าที่ในด้านการสืบสวนสอบสวนปราบปรามการทุจริตลงไป และเน้นการตรวจราชการตามแผนงาน งาน และโครงการ หรือที่เรียกว่าการตรวจราชการกรณีปกติเป็นหลัก ต่อมาเมื่อ พ.ศ.2515 ได้มีการโอนงานการตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีไปขึ้นกับหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้น คือ สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) แต่ก็มีเวลาปฏิบัติงานได้เพียงปีเดียว แล้วจึงโอนมาสังกัดทางสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิม

การตรวจราชการในยุคปัจจุบันเป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (ข้อ 9 และข้อ 35) ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 รูปแบบและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการต่าง ๆ ยังคงเป็นไปตามหลักการเดิม คือ มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (มีฐานที่มาแห่งอำนาจตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ตาม ปว.218 ข้อ 9) ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรม กฎหมายได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ สามารถจัดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการได้ตามภาวะความจำเป็น เพื่อทำหน้าที่ตรวจราชการภายในกระทรวง ทบวง กรมของตนเอง

กล่าวโดยสรุป ระบบการตรวจราชการในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นระบบการตรวจราชการแบบแยกศูนย์ ซึ่งต่างจากในสมัยก่อนโดยเฉพาะ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งไปตรวจตราต่างพระเนตรพระกรรณ และรายงานข้อราชการต่อพระมหากษัตริย์ อันเป็นระบบการตรวจราชการแบบรวมศูนย์ ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2476) ระบบการตรวจราชการจึงเริ่มเปลี่ยนแปลง เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม มีการขยายตัวมาก มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น สายการบังคับบัญชาหรือเครือข่ายของงานมีความหลากหลายกว้างขวาง จึงมีการเปิดช่องทางให้กระทรวง ทบวง กรม มีผู้ตรวจราชการได้ อันเป็นเหตุให้มีระบบการตรวจราชการต่างระดับเกิดขึ้นและ เปลี่ยนมาเป็นการตรวจราชการแบบแยกศูนย์จนถึงในปัจจุบัน (สำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับ Konrad Adenauer Foundation, 2533)

การตรวจราชการในปัจจุบัน

การตรวจราชการในปัจจุบันมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตรวจระดับนโยบายของประเทศ แผนงาน งาน และ โครงการของกระทรวงต่าง ๆ โดย-

เฉพาะอย่างยิ่งแผนงาน งานและ โครงการ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งอยู่ต่างสังกัดกระทรวง และประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ระดับกระทรวง โดยผู้ตรวจราชการกระทรวง มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตรวจระดับนโยบาย แผนงาน งาน และ โครงการของกระทรวง และประสานงานระหว่างกรมในสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ระดับกรม โดยผู้ตรวจราชการกรม มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตรวจผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน งานและ โครงการของกรม และประสานงานระหว่างกองในสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การตรวจราชการทั้ง 3 ระดับ ได้จัดให้เป็นระบบ เพื่อประสานสอดคล้องและ เกื้อกูลสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตรวจราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 กำหนดไว้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อตรวจเยี่ยม แนะนำ ชี้แจง รับฟัง หรือสับตบรับฟังทุกขสขความคิดเห็น และความต้องการของประชาชน ในฐานะที่เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน
2. เพื่อแสวงหาหรือสอบข้อเท็จจริง สืบสวน สอบสวน หรือสับตบรับฟังเหตุการณ์ เมื่อได้รับคำสั่ง คำร้องเรียน หรือเมื่อมีเหตุอันสมควร
3. เพื่อทราบสภาพหรือสถานการณ์ของพื้นที่และประชาชน สำหรับนำไปประกอบการเสนอแนะ ปรับปรุงแก้ไข ให้สมประโยชน์ต่อทางราชการ และให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่และความต้องการของประชาชน

ลักษณะ ขอบเขตและวิธีการของการตรวจราชการ

การตรวจราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ ของผู้ตรวจราชการ พ.ศ.2532 แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การตรวจราชการกรณีปกติ ได้แก่ การตรวจติดตามแผนงาน งานและ โครงการตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการตามข้อ 14 ข้อ 16 และ ข้อ 18 ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ.2532

ได้มีการพิจารณาคัดเลือก และกำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการประจำปี ซึ่งอาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

- 1.1 งานนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม
- 1.2 แผนงาน งาน และโครงการ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 1.3 งานบริหารทั่วไป (งานที่ต้องปฏิบัติเป็นประจำโดยหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ)
- 1.4 งานอื่น ๆ เช่น แผนงาน งาน และโครงการ เฉพาะเขตตรวจราชการ
2. การตรวจราชการกรณีพิเศษ ได้แก่ การตรวจราชการนอกเหนือจากกรณีปกติ ซึ่งมีได้อยู่ในแผนการตรวจราชการประจำปี ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นชอบและมอบหมาย ทั้งนี้ อาจปฏิบัติร่วมกับการตรวจราชการกรณีปกติก็ได้ แบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้
 - 2.1 งานสนับสนุนการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ไม่สามารถแก้ไขหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ตามขั้นตอนปกติ และหน่วยงานดังกล่าวได้ร้องขอให้ผู้ตรวจราชการช่วยเหลือสนับสนุนหรือประสานการปฏิบัติกับหน่วยเหนือและหน่วยข้างเคียง
 - 2.2 งานสืบสวน สอบสวน สดับตรับฟังข้อเท็จจริงกรณีราษฎรร้องเรียนขอความเป็นธรรมหรือขอความช่วยเหลือเพื่อคลี่คลายหรือแก้ไขความทุกข์ยากเดือดร้อน ซึ่งเกี่ยวข้องกับอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - 2.3 งานสนับสนุน ช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร อันเนื่องมาจากการเกิดสถานการณ์หรือเหตุการณ์สำคัญหรือสาธารณภัย ซึ่งรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขให้ทันการ
 - 2.4 งานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

จะเห็นได้ว่า ลักษณะของการตรวจราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ของประชาชนจะอยู่ในส่วนของการตรวจราชการกรณีพิเศษ อันได้แก่ ประเภทของงานสืบสวน สอบสวน สดับตรับฟังข้อเท็จจริงกรณีราษฎรร้องเรียน ขอความเป็นธรรมหรือขอความช่วยเหลือเพื่อคลี่คลายหรือแก้ไขความทุกข์ยากเดือดร้อน ซึ่งแนวทางในการสืบสวนมักเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยการศึกษาในรายละเอียดจากหลักฐานต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ เช่น พยานบุคคลที่อยู่ในเหตุการณ์หรือเหตุการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือพยานเอกสาร ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา โดยปกติแนวทางการสืบสวนสอบสวน ที่มีมูลเหตุมาจากการได้รับคำร้องเรียนหรือคำร้องทุกข์ในขณะตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการจะรับไว้ดำเนินการได้ ต่อเมื่อคำร้องนั้นเป็นคำร้องที่ใช้ถ้อยคำสุภาพ เป็นเรื่องที่ประสงค์จะขอให้ทางราชการช่วยเหลือหรือช่วยขจัดความเดือดร้อน และจะต้องไม่เป็นคำร้องเรียนประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- คําร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์ เว้นแต่บัตรสนเท่ห์รายใคร่ครวญหลักฐานกรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนมีพยานบุคคลแน่นอน จึงควรรับพิจารณาเป็นการเฉพาะ เรื่อง เฉพาะราย
- คําร้องเรียนที่ร้องเรียนด้วยวาจาแต่ไม่แจ้งชื่อ ที่อยู่ หรือ ไม่ยอมลงลายมือชื่อในคําร้องเรียน
- คําร้องเรียนที่ปรากฏชัดแจ้งว่าได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว
- คําร้องเรียนที่เกิดจากการโต้แย้งสิทธิระหว่างบุคคลต่อบุคคลด้วยกัน

นอกจากคําร้องเรียนดังกล่าวแล้ว ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ตรวจราชการที่จะรับหรือไม่รับไว้ดำเนินการอีกด้วย

การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการทุกระดับ ตามปกติเป็นการตรวจติดตามผลเร่งรัด แนะนำ สืบสวน สอบสวน สอบข้อเท็จจริง สดับครับฟังเหตุการณ์ เสนอแนะ ตัดต่อประสานงาน ตรวจเยี่ยม หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานในต่างประเทศ และรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย มติคณะรัฐมนตรีระเบียบแบบแผน กฎข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ เป้าหมาย ความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของแผนงาน งาน และโครงการของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ชี้แจง ให้อภัยค่า และส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา โดยมีขอบเขตในการตรวจราชการแต่ละระดับ ดังนี้

1. ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ รวมทั้งการปฏิบัติราชการของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในสถานภาพอื่นในหน่วยงานของรัฐ ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

2. ผู้ตรวจราชการกระทรวง

ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกระทรวง กรม สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ รวมทั้งการปฏิบัติราชการของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในสถานภาพอื่นในหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ เฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวง

3. ผู้ตรวจราชการกรม

ผู้ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรม รวมทั้งการปฏิบัติราชการของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในสังกัด ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนอธิบดี

สำหรับวิธีการตรวจราชการซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายวิธีนั้น การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นวิธีการตรวจราชการวิธีหนึ่ง เพื่อแสวงหาความถูกต้อง และความเป็นจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ และในกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อทราบความถูกต้องหรือความผิดในพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้อง การตรวจราชการวิธีนี้อาจดำเนินการทั้งในรูปแบบที่ผู้ตรวจราชการได้ดำเนินการด้วยตนเอง หรือบางครั้งอาจดำเนินการในรูปคณะกรรมการ

การตรวจราชการใดหากตรวจพบว่าการปฏิบัติราชการใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าปล่อยให้ดำเนินการต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรงก็ให้ผู้ตรวจราชการสั่งยับยั้งการปฏิบัติงานนั้นไว้ก่อน โดยให้สั่งยับยั้งเป็นลายลักษณ์อักษร แล้วรีบรายงานให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบโดยด่วนที่สุดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 13 แห่งระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. 2532 ทั้งนี้จะต้องดำเนินการเฉพาะ ในกรณีที่จำเป็นจริง ๆ และให้อยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่เท่านั้น

ปัญหาและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการตรวจราชการ

ในการตรวจราชการนั้น ได้มีการเสนอแนะแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการตรวจราชการ ทั้งนี้โดยทางสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการจัดสัมมนาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการตรวจราชการขึ้นหลายครั้งทั้งที่ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิและเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2531 ณ โรงแรมรอยัลคลิฟ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ซึ่งได้มีการสรุปปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ เทคนิคและวิธีการตรวจราชการ การประสานงานตรวจราชการ การบริหารงานบุคคลและปัญหาอื่น ๆ ซึ่งในที่นี้จะขอนำปัญหาและแนวทางการพิจารณาเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการมากล่าวโดยสังเขป (สำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับ Konrad Adenauer Foundation)

ในการสัมมนาดังกล่าว ได้ชี้ให้เห็นปัญหาที่เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการแต่ละระดับ ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการที่ผู้ตรวจราชการไม่มีอำนาจในการสั่งการใด ๆ ทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร ในปัญหาทั้ง 2 ประการนี้ ที่ประชุมสัมมนาได้ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยแบ่งแนวทางการพิจารณาออกเป็น 4 แนวทาง

แนวทางแรก ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม ควรมีบทบาททำนายหน้าที่ที่แน่นอนและสอดคล้องประสานกันอย่างไร ความคิดเห็นที่สำคัญสำหรับแนวทางนี้ก็คือ บทบาททำนายหน้าที่ของผู้ตรวจราชการไม่มีความชัดเจน เนื่องจากขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้บังคับบัญชา เพราะมิได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของงานตรวจราชการ นอกจากนั้น กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบันก็เพียงแต่กำหนดทำนายหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ควรจะมีกฎหมาย ระเบียบกลางหรือมติคณะรัฐมนตรีระบุให้ทำนายแก่ผู้ตรวจราชการอย่างชัดเจน สามารถปฏิบัติงานได้โดย ไม่จำเป็นต้องรอการมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา เพราะถือว่าเป็นตำแหน่งที่ทำนายหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว

นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอให้ผู้ตรวจราชการมีทำนายหน้าที่อยู่ในสายงานบริหาร ควรมีการปรับปรุงมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง (class specification) และจัดทำ job description ของผู้ตรวจราชการทุกตำแหน่ง เพื่อให้การพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และคุณสมบัติอื่น ๆ ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง ควรให้ผู้ตรวจราชการทำงานเป็นทีม และควรมีหน่วยงานที่ทำนายหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการ

แนวทางที่สอง ท้าย่างไรฝ่ายบริหารจึงจะให้ความสำคัญต่อข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นของผู้ตรวจราชการ และสั่งการให้มีผลในทางปฏิบัติ แนวทางนี้ที่ประชุมได้ให้ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะที่สำคัญ ได้แก่การกำหนดให้สำนักผู้ตรวจราชการมีฐานะ เป็นส่วนราชการตามกฎหมายถ้าคุณภาพและปริมาณงานมากพอ หรือถ้าไม่สามารถดำเนินการได้ ก็ควรจะมีผู้แทนผู้ตรวจราชการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานหรือเป็น อ.ก.พ.กระทรวงหรือกรม แล้วแต่กรณี ควรให้ผู้ตรวจราชการมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การโยกย้ายเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค หรือให้สามารถเสนอความคิดเห็นในเรื่อง เหล่านี้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการได้

นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอแนะให้ผู้ตรวจราชการในสายการบังคับบัญชาชั้นตรงต่อปลัดกระทรวง หรืออธิบดีโดยตรง ไม่ควรมอบหมายให้แก่ผู้บริหารระดับรองลงไป ทั้งนี้เพื่อปลัดกระทรวงหรืออธิบดีจะได้ทราบข้อเสนอ ข้อรายงานของผู้ตรวจราชการโดยตรง และที่สำคัญก็คือ เนื่องจากลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการ เป็นงานที่มีคุณภาพและผลของงานก็ต้องมีคุณภาพ จึงจะสมประโยชน์ ดังนั้นจึงต้องการบุคคลที่มีคุณภาพ มาดำรงตำแหน่ง จึงควรกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งให้หนักแน่นเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้คนที่มีความรู้ น้อย มาดำรงตำแหน่ง และควรกำหนดให้มีตำแหน่งสำรองราชการไว้รองรับคนที่มีความรู้ น้อย ในกรณีที่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้อง โยกย้ายบุคคลนั้น

แนวทางที่สาม ผู้ตรวจราชการควรมีอำนาจในการสั่งการได้มากน้อยแค่ไหน เพียงไร ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่สำคัญของที่ประชุมสัมมนา ก็คือตำแหน่งผู้ตรวจราชการ หากพิจารณาโดยทั่วไป ถือว่าเป็น Staff แต่เป็น Staff ที่มีลักษณะพิเศษเพราะในการไปตรวจราชการนั้น ถือได้ว่าเป็นหูเป็นตาเป็นแขนและเป็นขาหรือเป็นตัวแทนของผู้บังคับบัญชาระดับสูงจนบางท่านกล่าวว่าผู้ตรวจราชการได้อาศัยอำนาจแห่งของผู้บริหารไปใช้ แต่ตามหลักปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ก็จะมีคำสั่งมอบหมายอำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจจะสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี มอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจแนะนำ สืบสวน สอบข้อเท็จจริง เจริญรัด และประสานงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจติดต่อกับส่วนราชการ ขอให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใด ๆ ชี้แจงให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา และในกรณีที่ตรวจพบและเห็นว่าการปฏิบัติงานใด ถ้าปล่อยให้ดำเนินการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ หรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรงก็สามารถที่จะสั่งให้หยุดไว้ก่อน แล้วให้รับรายงานผู้บังคับบัญชาระดับสูงทราบ ดังนั้นถึงแม้ว่าผู้ตรวจราชการจะมีได้เป็นตำแหน่งบังคับบัญชาตามกฎหมาย แต่ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการได้เช่นเดียวกับตำแหน่งในสายงานบริหาร ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในสายที่ปรึกษา (Staff) โดยทั่วไปไม่มีอำนาจเช่นนี้

แนวทางที่สี่ จะมีวิธีการอย่างไรในการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการทุกระดับให้ชัดเจน สอดคล้อง และมีมาตรฐานเดียวกันทุกส่วนราชการ

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของที่ประชุมสัมมนาโดยสรุปสำหรับแนวทางนี้ ก็คือ ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการในระดับต่าง ๆ ให้ชัดเจน คือ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ตรวจระดับนโยบายของประเทศ และประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, ผู้ตรวจราชการกระทรวง มีหน้าที่ตรวจระดับนโยบาย และ แผนงานของกระทรวง ตลอดจนการประสานงานระหว่างกรมในสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, ผู้ตรวจราชการกรม มีหน้าที่ตรวจผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน งานโครงการ ระดับกรม และประสานงานระหว่างกองในสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น ควรให้ผู้ตรวจราชการระดับต่าง ๆ วางแผนว่าจะตรวจอะไร ที่ไหน อย่างไร โดยมีการประสานให้สอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อน และส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน, ควรมีการประชุมผู้ตรวจราชการระดับต่าง ๆ ตามความเหมาะสมเป็นประจำและควรมีการสัมมนา ระหว่างผู้ตรวจราชการทุกระดับเป็นครั้งคราว, และในกระทรวงที่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงและผู้ตรวจการ ควรเปลี่ยนตำแหน่งผู้ตรวจการเป็นผู้ช่วยผู้ตรวจราชการกระทรวง

หรือผู้ตรวจราชการกระทรวง ชั้นสอง เป็นต้น (สำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับ Konrad Adenauer Foundation, 2531)

การออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ

นอกจากการเมืองค์กรและกระบวนการของฝ่ายบริหารในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการประจำหน่วยงานของรัฐแล้ว ในฝ่ายบริหารเองก็ได้มีความพยายามที่จะให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ ดังนั้นคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็ได้มีการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐขึ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2532 และลงมติเห็นชอบด้วยในหลักการของร่างระเบียบฯ ดังกล่าวและให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นการด่วน และให้กระทรวง ทบวงรับไปเร่งรัดดำเนินการออกระเบียบกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการทุกขั้นตอนตามที่จำเป็น และสมควรให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ โดยด่วนหลังจากนั้นร่างระเบียบฯ ฉบับนี้ก็ได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 56 เล่มที่ 106 วันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2532

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 มีหลักการสำคัญที่บัญญัติไว้คือ "โดยที่เป็นการสมควรให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนร่วม" ทั้งนี้ "การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน" มีความหมายว่า "การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐจนแล้วเสร็จตามคำขอที่ประชาชนยื่นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับประชาชน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐกระทำการอันมีผลในทางราชการ ไม่ว่าในทางที่สมประโยชน์แก่ผู้ยื่นคำขอหรือไม่ เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การให้ความเห็นชอบ การรับรอง การรับจดทะเบียน การรับแจ้ง การยกเว้น การผ่อนผัน การขยายระยะเวลา การทำเอกสารที่ประชาชนต้องมี การให้สัมปทาน การตรวจสอบ การควบคุม การวิเคราะห์ การตรวจรับงานหรือสิ่งของ การชำระหนี้ หรือการให้คำวินิจฉัย เป็นต้น ส่วน "หน่วยงานของรัฐ" ความระบายนี้นี้หมายความถึง ส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเทียบเท่ากรม จังหวัด อำเภอ และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่นใดของรัฐในต่างประเทศ

ระเบียบดังกล่าวนี้ ไม่ใช่ข้อบังคับแก่การปฏิบัติราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของ
รัฐสภา และศาลหรือการปฏิบัติราชการที่มีกำหนดเวลาแน่นอนไว้แล้ว โดยเฉพาะ ในพระราชบัญญัติ
พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีผลบังคับแก่หน่วยงานของรัฐ
โดยทั่วไปที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หรือการยื่นคำขอและการพิจารณาข้อ
ระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ หรือระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของ
รัฐที่มีได้มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง ที่คณะกรรมการกำหนด

ทั้งนี้ระเบียบนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยว
กับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ และมีอำนาจออกประกาศกำหนดรายละเอียดเพื่อปฏิบัติการให้เป็น
ไปตามระเบียบนี้ ในการนี้ นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำ
สำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินการก็ได้

ตามระเบียบดังกล่าวนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประ-
ชาชนของหน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรี
มอบหมายเป็นประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ
หรือรัฐวิสาหกิจ จำนวนไม่เกิน 9 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นข้าราชการหรือพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอีกไม่เกิน 5 คน และให้เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. เป็น
กรรมการและเลขานุการ และให้ประธานสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกิน 2 คน ทั้งนี้
กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้ง
ได้อีก

คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการตีความ และวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ
การปฏิบัติตามระเบียบนี้ต่อนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจที่กำหนดไว้รวม 7 ประการ คือ

1. เสนอแนะการออกประกาศกำหนดรายละเอียดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบ-
นี้ต่อนายกรัฐมนตรี
2. เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีเห็นว่าระยะเวลาที่กำหนด
ไว้ในระเบียบของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นระยะเวลาที่เกินความ
จำเป็น
3. เสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงระเบียบนี้ต่อคณะรัฐมนตรี
4. พิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตาม
ระเบียบนี้ หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจกำหนดขึ้น
ตามระเบียบนี้ เพื่อรายงานต่อนายกรัฐมนตรี
5. เชิญข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจหรือบุคคลที่
เกี่ยวข้องมาสอบถาม หรือให้ข้อเท็จจริงและความเห็น รวมทั้งเรียกเอกสารจาก

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่
ของคณะกรรมการ

6. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
7. ดำเนินการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ หรือที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี
มอบหมาย

ตามระเบียบดังกล่าว นี้ในหมวดที่ 1 ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติ
ราชการเพื่อประชาชนมีรายละเอียด ได้แก่

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาและดำเนินการตามคำขอของประชาชนให้เสร็จ และแจ้ง
ให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอทราบภายในหนึ่งวันทำการนับแต่เวลาที่ได้รับคำขอ คำขอในเรื่องใด ๆ
ถ้าโดยสภาพแห่งเรื่อง ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งวันทำการได้ ให้
หน่วยงานของรัฐออกระเบียบเพื่อกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน
สำหรับคำขอในเรื่องนั้น ทั้งนี้โดยให้กำหนดการปฏิบัติราชการทุกขั้นตอนตามที่จำเป็นและสมควร
ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 90 วัน ซึ่งต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชน ความ
ประหยัด และผลประโยชน์ของรัฐ และให้กำหนดระยะเวลาของขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่รับคำขอจน
ถึงแจ้งผลให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอทราบ เช่น

1. การรับคำขอ และตรวจสอบความถูกต้องของคำขอ ตามลำดับที่ลงทะเบียนไว้
2. การตรวจสอบสถานที่ สิ่งของ หรือเอกสารอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในประการแรกถ้า
หากมี
3. การพิจารณาคำขอของผู้ยื่นคำขอที่พิจารณาแล้ว ตามลำดับขั้นตอนและ เสนอแนะต่อ
ผู้มีอำนาจสั่งการ
4. การพิจารณาสั่งการของผู้มีอำนาจสั่งการ
5. การแจ้งคำสั่งหรือแจ้งผลการพิจารณาให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอทราบ
6. การดำเนินการอื่นใดที่มีระบุไว้ใน (1) ถึง (5)

นอกจากนี้ระเบียบนี้ยังกำหนดว่า ถ้าโดยสภาพแห่งเรื่อง ไม่อาจกำหนดระยะเวลา
การปฏิบัติราชการภายในกำหนดเวลา 90 วันได้ ก็ให้หน่วยงานของรัฐขออนุมัติรัฐมนตรีใน
กรณีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามในระเบียบ หรือขออนุมัติปลัดกระทรวง ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของ
รัฐเป็นผู้ลงนามในระเบียบ เพื่อกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาตามที่จำเป็นและสมควรแก่สภาพ
แห่งเรื่อง ทั้งนี้ ให้ผู้มีอำนาจปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ
เป็นผู้ลงนามในระเบียบว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าว และให้ประกาศให้
ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยให้ประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ไม่อาจดำเนินการในเรื่องใดให้แล้วเสร็จ ภายในเวลาที่ กำหนดตามระเบียบที่ประกาศไว้ ให้หน่วยงานของรัฐต้องขออนุมัติรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงแล้ว แต่กรณี เพื่อขยายระยะเวลาในเรื่องนั้นได้อีกไม่เกิน 30 วันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว และให้หน่วยงานของรัฐแจ้งการขยายระยะเวลาและ เหตุผลให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอทราบ

คำขอในเรื่องใด มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชน ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องประสานงานเพื่อดำเนินการออกระเบียบกำหนด ขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนให้สอดคล้องกัน โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจจะจัดให้มีคณะกรรมการประสานงานเพื่อการนี้

นอกจากนั้นในหมวดที่ 2 ของระเบียบนี้ เป็นการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชน อาทิ การให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนนอกเวลาทำการในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม และเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ประชาชนผู้ยื่นคำขออาจต้องเสียค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่หน่วยงานของรัฐนั้น กำหนด ด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ในหมวดนี้ยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนตาม กระบวนการต่าง ๆ คือ

1. ในการตรวจความถูกต้อง และสมบูรณ์ของคำขอ ถ้าปรากฏว่าคำขอดังกล่าว ไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ กำหนด ให้หน่วยงานดังกล่าวรวบรวมความไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์นั้นทั้งหมดและแจ้งให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอแก้ไขให้ถูกต้องและสมบูรณ์ในคราวเดียวกัน และในกรณีจำเป็นที่จะต้องส่งคืนคำขอแก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอ ก็ให้ส่งคืนคำขอพร้อมทั้งแจ้งความไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ให้ทราบโดยเร็วซึ่ง ต้องไม่เกินระยะเวลาที่กำหนด

2. แจ้งผลการพิจารณาดำเนินการตามคำขอที่ถูกต้อง และสมบูรณ์แล้วให้ประชาชนผู้ ยื่นคำขอทราบ ในกรณีไม่สามารถดำเนินการนั้นแก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอให้แจ้ง เป็นหนังสือและระบุ เหตุผลประกอบโดยละเอียด

3. จัดหาและพิมพ์เผยแพร่คู่มือว่าด้วยขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ เพื่อ ประชาชน รวมทั้งข้อควรปฏิบัติในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

4. รวบรวมและพิมพ์เผยแพร่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

5. รับฟังความเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ เพื่อ ประชาชนในการกำกับให้เป็นไปตามระเบียบ

ระเบียบนี้ได้กำหนดโทษไว้ 2 กรณีคือ

ประการแรก ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น หรือตามกฎหมาย หรือระเบียบเฉพาะของหน่วยงานของรัฐ

ประการที่สอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้ใดจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบนั้นอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

สำหรับการร้องทุกข์หรือการร้องเรียนของประชาชนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามระเบียบนี้ให้แก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอรายใด ประชาชนผู้ยื่นคำขอรายนั้นอาจจะร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือจะร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ โดยตรงก็ได้

ในการรายงานผล ระเบียบนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ รวบรวมผลการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ แล้วทำรายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

นอกจากนั้น ในกรณีของหน่วยงานปกครองตนเองและรัฐวิสาหกิจ ระเบียบนี้ได้กำหนดไว้ 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก ในกรณีของหน่วยงานปกครองตนเอง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล สหภาพ อบ. องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นไปโดยรวดเร็ว โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบ

ประเด็นที่สอง ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเร่งรัดการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ และสั่งการให้รัฐวิสาหกิจออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบ

การออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐจึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งของการที่ฝ่ายบริหารพยายามที่จะควบคุม และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือข้าราชการประจำ โดยใช้ระยะเวลาในการควบคุมและตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ

โดยเฉพาะ ในการให้บริการแก่ประชาชน และถือเป็นการพยายามจำกัดการใช้ดุลพินิจของข้าราชการประจำในทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวนี้ก็คือกลไกการควบคุมภายในของฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมมีคามเช่นที่เคยปรากฏเสมอว่า การควบคุมตรวจสอบเช่นนี้ ในทางปฏิบัติ จะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไร ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกประเทศประสบปัญหาเหล่านี้เช่นกัน

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของระบบและวิธีการที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร มีการพัฒนามาโดยลำดับ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารโดยผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หรือผ่านหน่วยงานที่รับเรื่องร้องทุกข์ของกระทรวง ทบวง กรม หรือผ่านผู้ตรวจราชการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือวิธีการในลักษณะ กึ่งข้อพิพาทโดยผ่านองค์กรที่ทำหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อย่างไรก็ตามวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ตลอดทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ล้วนอยู่ภายใต้สังกัดของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น สำหรับองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการในลักษณะข้อพิพาท ซึ่งมีจุดจำกัดโดยวิธีการและตัวบทกฎหมายอยู่แล้ว ประกอบกับเรายังไม่มีศาลปกครองที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง และถึงจะมีศาลปกครองก็หาใช่จะสามารถแก้ไขปัญหาการกระทำของฝ่ายบริหารได้ทั้งหมด ดังนั้นในที่นี้จึงไม่ขอกล่าวถึงในบทบาทหน้าที่ของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง แต่จะขอเน้นองค์กรที่หน้าที่ตรวจสอบควบคุมการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ และองค์กรตรวจสอบเงินแผ่นดิน มากล่าวถึงเพิ่มเติมเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาต่อไป

การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยฝ่ายบริหาร โดยอาศัยการจัดตั้งองค์กรอันได้แก่คณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ การจัดตั้งผู้ตรวจราชการ การตลอดจนการวางระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐแล้ว ปัญหาการกระทำทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับพฤติกรรมในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็นับเป็นปัญหาที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากในปัจจุบัน ซึ่งมีองค์กรของฝ่ายบริหารที่มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวอยู่ 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป.ป. และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สดง. ซึ่งทั้งสององค์กรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ควรจะได้นำมาพิจารณาประกอบแนวคิด ในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาดังกล่าว

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 66 กำหนดไว้ว่า "รัฐ

พึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ" และ โดยผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าวจึงได้มีการตรวจพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และ ประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ขึ้น ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2518 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2530 พระราชบัญญัตินี้ได้มอบหมายภาระหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และ เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น

อำนาจหน้าที่

1. หน้าที่

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไว้ดังนี้

- (1) เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และ เวลาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- (3) สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (5) รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสั่ง เกิดต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายในเดือนตุลาคมทุกปีแล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้นต่อไป
- (6) สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการหรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

2. อำนาจ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ได้ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมายมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ และเมื่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้รับหนังสือสอบถามแล้ว จะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงที่ได้มีการสอบถามทุกครั้งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม

ในกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกินกำหนดเวลาสามสิบวัน ให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้สอบถามทราบก่อนวันสิ้นกำหนดพร้อมกับเหตุผล โดยขอขยายระยะเวลาได้ครั้งละ ไม่เกินสามสิบวันแต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

(2) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีสืบสวนและสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ดังกล่าวให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

นอกจากอำนาจของประธานกรรมการดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) คณะกรรมการจะตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

(2) ในการพิจารณาสอบสวนตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ากรณีใดมีเหตุผลสมควรให้สั่งพักราชการ หรือพักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนก็ให้รายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการให้คณะกรรมการส่งเรื่องและความเห็นไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องปฏิบัติงานอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

(1) การปฏิบัติงานของคณะกรรมการจะต้อง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต หรือ ประพฤติมิชอบในวงราชการ

(2) การสืบสวนสอบสวนการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ จะกระทำได้เฉพาะแต่ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วยเท่านั้น

(3) คณะกรรมการไม่สามารถรับหรือยกเรื่องดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

- เรื่องที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด และนายกรัฐมนตรีรับทราบแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ดำเนินการเพื่อพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการชี้มูลความผิดไป หรือการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม

- เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดในเรื่องนั้นแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐ รัวรายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(4) คณะกรรมการจะ ไม่รับหรือยกเรื่องดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณาก็ได้

- เรื่องที่ล่วง เลยมานแล้ว เกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา ร้องเรียน และ คณะกรรมการเห็นว่า เป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

- เรื่องที่คณะกรรมการ เห็นว่าไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

- เรื่องที่มีลักษณะ เป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่ง ไม่ระบุพยานหลักฐานชัดเจน เพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

(5) เรื่องใดที่คณะกรรมการไม่รับหรือไม่ยกขึ้นพิจารณาตาม (3) หรือ (4) ถ้า

คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร จะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วแจ้งให้คณะกรรมการทราบก็ได้

(6) เมื่อสืบสวนสอบสวนแล้ว ได้ความว่าเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบก็ชี้มูลความผิดทางวินัยและหรือทางอาญา แล้วคณะกรรมการ จะดำเนินการต่อไปดังนี้

ในกรณีที่มิใช่เป็นความผิดทางวินัยประธานกรรมการจะรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไป และถ้ากรณีเป็นความผิดทางอาญาก็จะแจ้งต่อพนักงานสอบสวน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติชี้มูลความผิด

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง ไม่มีกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีมูล เป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ประธานกรรมการจะรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และหากกรณีเป็นความผิดทางอาญา ก็จะแจ้งต่อพนักงานสอบสวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติชี้มูลความผิด

กรณีที่มีบุคคลซึ่ง ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกระทำความผิดในทางอาญา กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการก็จะชี้มูลความผิดทางอาญาแก่บุคคลนั้นด้วย ซึ่งประธานกรรมการจะแจ้งเรื่องต่อพนักงานสอบสวนเป็นการประสานงานเพื่อดำเนินคดีต่อไป

(7) ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

(8) ผู้ใดจะเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่มิได้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน

(9) การแสวงหาพยานหลักฐานกระทำได้เพียงมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนเท่านั้นจะเข้าไปตรวจค้น ยึดหรืออายัดพยานหลักฐานใด ๆ เองไม่ได้

(10) คณะกรรมการไม่มีอำนาจจับกุม การจับกุมผู้กระทำความผิดในกรณีทุจริตต่อต้านหน้าที่เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการอาจขอให้

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจับกุมผู้ต้องหาดังกล่าว ได้ ซึ่งต้องกระทำในลักษณะของการร่วมมือประสานงาน (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, 2532)

การจัดองค์กร

1. คณะกรรมการ ป.ป.ป.

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคน กับเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

2. คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 15 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการที่จะตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้ โดยจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ และการแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนนั้น อย่างน้อยต้องมีกรรมการร่วมอยู่ด้วยหนึ่งคน

ในปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการประจำกองต่าง ๆ โดยมอบหมายให้กรรมการ ป.ป.ป. เป็นประธานดังนี้

- (1) คณะอนุกรรมการฝ่ายมาตรการป้องกันและวางแผน
- (2) คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย
- (3) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์
- (4) คณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สิน
- (5) คณะอนุกรรมการประจำกองสืบสวนสอบสวน 1
- (6) คณะอนุกรรมการประจำกองสืบสวนสอบสวน 2
- (7) คณะอนุกรรมการประจำกองสืบสวนสอบสวน 3
- (8) คณะอนุกรรมการประจำกองสืบสวนสอบสวน 4

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน เฉพาะกิจและ เฉพาะ เรื่องอื่นอีกหลายคณะ ได้แก่

- คณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนเรื่องป่าไม้
- คณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนเรื่องภาษี

หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกองนี้ก็คือ การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ตระหนักถึงภัยอันตรายอันเกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. วิธีการที่จะให้ความร่วมมือ ป.ป.ป. และได้ทราบผลงานของ ป.ป.ป. เท่าที่พึงจะเปิดเผยได้ รวมตลอดถึงประชาสัมพันธ์เพื่อปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตและเกลียดชังการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

กองสืบสวนสอบสวน 1-4

มีหน้าที่และความรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวน เพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมทั้งดำเนินการสืบสวนและสอบสวนกรณีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ผลการดำเนินงาน

จากรายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2532 ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่เสนอต่อรัฐสภานั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้มีข้อสังเกตที่รายงานรัฐสภาไว้ รวม 6 ด้านด้วยกัน ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

1. ด้านกฎหมาย

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองว่ากระทำการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม แต่ขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมนั้น มีการยุบสภาจึงพ้นจากตำแหน่งไป ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ จึงได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ผู้กล่าวหาได้กล่าวหา ร้องเรียนในข้อกล่าวหาซึ่งเป็นการกระทำในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งถึงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ จึงเป็นอุปสรรคข้อขัดข้องในการที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามกฎหมายของ ป.ป.ป.

(2) เอกสารหรือพยานหลักฐานสำคัญบางอย่างซึ่งอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น จะไม่สามารถติดตามหรือรวบรวมมาได้ในทันที เพราะไม่มีอำนาจเข้าไปในเคหสถาน สถานที่

ใด ๆ หรือยานพาหนะใด ๆ เพื่อที่จะตรวจสอบ ตรวจตรา ค้น ยึด หรืออายัด บัญชี เอกสาร ทรัพย์สินหรือวัตถุใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการสอบสวน ทำให้มีการยกย้าย หรือทำลายให้สูญหายหรือเสียหายไปก่อนที่เจ้าหน้าที่จะได้มาหรือขอให้ส่ง

(3) ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีร้ายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ยังไม่มีอำนาจที่จะป้องกันมิให้ผู้ปกเกล้าหา ร้องเรียน โอน ขาย จำหน่ายหรือยกย้ายทรัพย์สินของตนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน รวมทั้งการเพิกถอนการโอน หรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งได้กระทำในระยะเวลาที่คณะกรรมการ บ.บ.บ. สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนแล้ว

(4) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ยังไม่มีมาตรการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ตั้งแต่ 50,000 บาทขึ้นไปโดยไม่มีมูลหนี้ ควรให้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการ บ.บ.บ. ทราบทุกครั้ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ ได้รับ

(5) แบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินของข้าราชการเมืองยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ บ.บ.บ. เปิดแล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เพื่อแสดงความสุจริตของข้าราชการการเมืองผู้นั้น

2. งานด้านป้องกัน

การดำเนินการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น คณะกรรมการ บ.บ.บ. ได้ดำเนินการโดยเน้นงานด้านการป้องกันให้มากยิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องการวางมาตรการป้องกัน การประชาสัมพันธ์และการประชาสัมพันธ์ เพื่อปลูกฝังค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต เกลียดชังการทุจริต รวมทั้งการยกย่องคนดี และต่อต้านคนชั่วไม่ให้เป็นที่นับหน้าถือตาในวงสังคมอีกต่อไป

ในบึงบประมาณ 2532 คณะกรรมการ บ.บ.บ. ได้เสนอมาตรการและความเห็นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวม 26 เรื่อง ซึ่งในจำนวนนี้เป็นมาตรการที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา 4 เรื่อง และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ บ.บ.บ. อีก 22 เรื่อง นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่อยู่ระหว่างการวิจัยของสำนักงาน บ.บ.บ. อีก 3 เรื่อง

งานด้านการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นงานด้านป้องกันอีกประการหนึ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ โดยได้ศึกษาวิเคราะห์ตำแหน่ง ที่สมควรให้มีการแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ซึ่งเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการและเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 รวมทั้งสิ้น 11,896 ตำแหน่ง

การดำเนินการด้านประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินการขอความร่วมมือจากบุคคลภายนอกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยให้ข้าราชการและประชาชนเกิดความเข้าใจ และเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งกระทำในลักษณะประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนเกิดทัศนคติและค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตและเกลียดชังการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมทั้งการคัดเลือกบุคคลผู้กระทำความดี ช่วยเหลือกิจการของสำนักงาน ป.ป.ป. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี แล้วยกย่องเกียรติคุณให้ปรากฏทั่วไป

3. งานด้านปราบปราม

ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ยึดหลักสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. ความเป็นกลาง โดยปราศจากอคติทั้ง 4 คือ รัก โลภ โกรธ หลง
2. ความเป็นธรรม ให้ทุกฝ่ายมีโอกาสได้ต่อสู้อย่างเต็มที่ ไม่มองว่าผู้ถูกกล่าวหาที่จะมาชี้แจงแสดงหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาเป็นผู้ที่พยายามจะมาวิ่งเต้นหรือเบี่ยงคับ
3. ความรวดเร็วเฉียบพลัน ต้องให้เรื่องที่ดำเนินการอยู่มีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ไม่ให้มีการหน่วงเหนี่ยวหรือเก็บเรื่อง
4. ความรอบคอบและสมบูรณ์ เนื่องจากในการสอบสวนทางวินัย อันสืบเนื่องมาจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น คณะกรรมการสอบสวนจะต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไปใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย ดังนั้นจึงต้องจัดทำสำนวนการสอบสวนให้รอบคอบสมบูรณ์และเป็นมาตรฐานที่ส่วนราชการหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องจะยึดถือเป็นหลักได้อย่างแท้จริง

สำหรับการพิจารณาเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เน้นความสำคัญในเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติเป็นจำนวนมาก เรื่องที่ออกลาวในหมู่ประ-

ชาชนและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานซึ่งยากที่ต้นสังกัดจะดำเนินการเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องร้ายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ในปีงบประมาณ 2532 คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนรวมทั้งสิ้น 2,746 เรื่อง เป็นเรื่องร้องเรียนที่มีชื่อที่อยู่ของผู้ร้อง 772 เรื่อง มีผู้มาร้องเรียนด้วยตนเอง 160 เรื่อง เป็นบัตรสนเท่ห์ 1,812 เรื่อง เป็นเรื่องร้องเรียนที่มาจากแหล่งข่าวอื่น เช่น หนังสือพิมพ์ โทรศัพท์ 2 เรื่อง และในจำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่ได้รับนี้เป็นบัตรสนเท่ห์ที่ไม่รับดำเนินการแต่เก็บไว้เป็นข้อมูล 1,175 เรื่อง คงเหลือเรื่องที่รับไว้ดำเนินการ 1,571 เรื่อง ซึ่งแยกประเภทพฤติการณ์ของเรื่องร้องเรียนออกได้เป็นทุจริตเป็นตัวเงิน 287 เรื่อง ทุจริตไม่เป็นตัวเงิน 362 เรื่อง ประพฤติมิชอบ 775 เรื่อง ร้ายผิดปกติ 147 เรื่อง และเมื่อรวมกับเรื่องของปีก่อน ๆ จะเป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการรวมทั้งสิ้น 3,415 เรื่อง และในปี 2532 นี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อมูลความผิดทางวินัยและหรืออาญา 78 เรื่อง ยุติเรื่องหรือไม่รับพิจารณาหรือไม่ยกขึ้นพิจารณา 1,306 เรื่อง

ตามรายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2532 นี้แจ้งว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. และเจ้าหน้าที่ ได้พยายามที่จะปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ เพื่อให้เรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่ได้รับได้ดำเนินการพิจารณาสืบสวนสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็วและเกิดผลดีที่สุด แต่ปริมาณเรื่องร้องเรียนที่ต้องรับผิดชอนมีมาก ไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ตลอดจนขั้นตอนการสืบสวน สอบสวน การแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ต้องใช้เวลา ทำให้มีเรื่องร้องเรียนค้างดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก

4. อัตราากำลัง

ในปีงบประมาณ 2532 สำนักงาน ป.ป.ป. มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รวมทั้งสิ้น 329 อัตรา ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการ 293 อัตรา ลูกจ้างประจำ 35 อัตรา ลูกจ้างชั่วคราว 1 อัตรา ขณะที่สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนไว้ดำเนินการจำนวน 1,571 เรื่อง และมีเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่ค้างการดำเนินการจากปีก่อนอีกจำนวน 1,844 เรื่อง ซึ่งจะเห็นได้ว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในด้านบุคลากรไม่เพียงพอนี้ รัฐบาลได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ และรับจะจัดสรรให้เพิ่มมากขึ้นเพื่อรองรับงานที่มีอยู่ให้เพียงพอแก่ความต้องการต่อไป

5. งบประมาณ

ในปีงบประมาณ 2532 สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 29,333,300 บาท สำหรับการปฏิบัติงานทั้งในด้านป้องกันและปราบปราม รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีจำนวนไม่มากพอที่จะดำเนินการในโครงการเร่งด่วนต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว

6. ความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่าย

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตระหนักว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งคง ไม่สามารถกระทำได้ดีแต่ลำพัง จำเป็นจะต้องประสานกันในทุกฝ่าย ทั้งในด้านแนวความคิดและการปฏิบัติ จะต้องมีความร่วมมือกันอย่างจริงจังระหว่างหน่วยงานของรัฐกับ ป.ป.ป. รวมทั้งภาคเอกชนด้วย

ในรอบปีที่ผ่านมาคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินการเพื่อให้บุคคลทั่วไปเกิดความศรัทธาในการทำหน้าที่ของ ป.ป.ป. ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับ ป.ป.ป. และให้เกิดจิตสำนึกซึ่งเน้นทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต สมดังคำขวัญที่ว่า "ร่วมใจจัดทุจริต เป็นภารกิจคนในชาติ"

แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏว่ายังมีส่วนราชการบางแห่ง เมื่อได้รับแจ้ง เรื่องการชี้มูลความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และทางคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ส่งเรื่อง ไปให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามกฎหมายของ ป.ป.ป. ไม่ปฏิบัติตามให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ป.ป.ป. กล่าวคือ ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยและความผิดทางอาญา ซึ่งส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมาย ป.ป.ป. ได้กำหนดไว้ เช่น ถ้าเป็นเรื่องทางวินัยจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนหรือต้องดำเนินการเพื่อพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับเรื่องดังกล่าว และเมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการประการใดไปบ้างแล้ว จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทราบผลทุก 30 วัน และตามกฎหมายได้กำหนดให้กรรมการสอบสวนทางวินัย ต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวน แต่ก็ยังมีบางส่วนราชการพยายามหลีกเลี่ยงที่จะดำเนินการดังกล่าว โดยแทนที่จะตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย กลับไปดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงซ้ำซ้อนกับที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินการแล้วโดยไม่จำเป็น หรือไปรอฟังผลการดำเนินการทางอาญา ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการพิจารณาโทษทางวินัย

อนึ่ง จากผลของการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปรากฏว่าในบางเรื่องมีการกระทำในลักษณะที่ทำให้เกิดความเสียหายกับทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ได้เสนอมาตรการเพื่อรักษาทรัพย์สินดังกล่าวให้กลับคืนมาเป็นของรัฐโดยไม่ชักช้า แต่ก็

ยังมีส่วนราชการบางแห่งที่ละเลย ไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แจ้ง ไปอย่างจริงจัง (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิชอบในวงราชการ, 2532)

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ ป.ป.ป.

ในบรรดาองค์การควบคุมของฝ่ายบริหารด้วยกันแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป.ป. เป็นองค์กรที่สำคัญในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐและพฤติกรรมของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานของ ป.ป.ป. หลังจากนั้นในบทต่อไป จึงจะได้วิเคราะห์ของผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ เกี่ยวกับการโอนสำนักงาน ป.ป.ป. ไปขึ้นกับรัฐสภาว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไร และมีความเกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการรัฐสภาอย่างไร

1. ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป.

ปัญหานี้เป็นปัญหาในตอนเริ่มแรกหลังจากที่กฎหมาย ป.ป.ป. ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2518 พร้อมกันนั้นก็ให้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิชอบในวงราชการขึ้น

เมื่อมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกหลังวิกฤตการณ์ทางการเมือง อันเนื่องจากวันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำโดยมี ม.ร.ว.-เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีหวั่นไหวไม่ไว้วางใจในสภาฯ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับมอบให้เป็นหัวหน้ารัฐบาลผสมแทน และเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2518 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 52/2518 แต่งตั้ง นายอุทัย ลินธุสาร รักษาการในตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการเป็นครั้งแรก

ระหว่างนั้น สำนักงาน ป.ป.ป. มีเจ้าหน้าที่ที่ยืมตัวมาช่วยปฏิบัติงานเพียงไม่กี่คนและใช้ตึกนารีสโมสรในทำเนียบรัฐบาลเป็นที่ทำการชั่วคราวแต่งานยังมีอาจดำเนินไปได้ เพราะยังไม่มีการดำเนินงานตามกฎหมาย ขณะนั้นก็มีการเตรียมการต่าง ๆ ที่จะให้กลไกของ ป.ป.ป. ดำเนินไปได้เช่นการจัดสรรกำลังคน การขอตั้งงบประมาณ การหาสถานที่ปฏิบัติงาน

หลังจากมีการแต่งตั้งผู้รักษาการเลขาธิการ ป.ป.ป. คณะรัฐมนตรีจึง ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2518 ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------|-------------------|
| 1. นายเกียรติ ชีวะ เกตุ | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. พล.อ.ทวนชัย โกศินานนท์ | เป็นกรรมการ |
| 3. พล.ต.ท.ศรีสุข มหินทรเทพ | เป็นกรรมการ |
| 4. นายสมปอง ประจวบเหมาะ | เป็นกรรมการ |
| 5. นายอุทัย สินธุสาร | เป็นกรรมการ |
| 6. นายประยูร สินธุสาร | เป็นกรรมการ |
| 7. นายนิภัทร บุญตะบุตทิภาค | เป็นกรรมการ |
| 8. นายสวาสดี ไชยคุนา | เป็นเลขาธิการ |

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดนี้ถูกพิพากษ์วิจารณ์อย่างมากทั้งในด้านบวกและด้านลบ หลังจากนั้นรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ต้องประสบความยุ่งยากทางสภาฯ และในรัฐมนตรีร่วมคณะ จนต้องมีการประกาศยุบสภาฯ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันใหม่ คณะกรรมการ ป.ป.ป.ที่รัฐบาลมีมติตั้งขึ้น แต่ยังไม่ทันได้ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรก็มียันต้องพ้นสภาพไป โดยปริยาย

เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ พรรคประชาธิปัตย์ได้เสียงข้างมากในสภาฯ จึงได้จัดตั้งรัฐบาล โดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และมีพรรคการเมืองร่วมเป็นรัฐบาลรวม 4 พรรค ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า "รัฐบาลจตุรพรรค"

คณะรัฐบาลชุดนี้ จึงได้มีมติตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป.ขึ้นเป็นครั้งที่ 2 เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2519 ประกอบด้วย

- | | |
|---|-------------------|
| 1. นายเฉลิม สกิตยทอง อดีตอธิบดีศาลแพ่ง | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. พล.ต.ท.มนต์ชัย หนองคงชั้น รองอธิบดีกรมตำรวจ | เป็นกรรมการ |
| 3. ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ | เป็นกรรมการ |
| 4. ดร.ธวัช มกรพงษ์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา | เป็นกรรมการ |
| 5. นายประยูร ศรีयरรงค์ เลขาธิการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน | เป็นกรรมการ |
| 6. นายแสวง ศรีมาเสริม อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี | เป็นกรรมการ |
| 7. นายประเทือง กิตติบุตร รองอธิบดีกรมอัยการ | เป็นกรรมการ |
| 8. ดร.จุมพล สวัสดิ์วิทยากร รอง เลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติ | เป็นกรรมการ |
| 9. นายอุทัย สินธุสาร ผู้รักษาการเลขาธิการ ป.ป.ป. | เป็นเลขาธิการ |

ปลายเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2519 รัฐบาลก็เสนอการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอรับความเห็นชอบ สภาฯ มีมติให้ประชุมลับและใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง ก็ลงมติไม่ยอมรับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งชุดอย่างพลิกความคาดหมาย โดยประชาชน ไม่มีโอกาสทราบเหตุผล แต่โดยทั่ว ๆ ไปก็ทราบกันดีว่า เป็นการประลองกำลังกันระหว่างพรรคที่ร่วมรัฐบาลนั่นเอง

คณะกรรมการ ป.ป.ป. 2 คณะที่รัฐบาลเสนอตั้งและไม่สำเร็จ และการเสนอตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งหลังนี้เองได้เป็นชนวนสำคัญที่ทำให้รัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ต้องประสบผลร้ายแรง เพราะยังไม่ทันที่รัฐบาลจะเสนอตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบจากสภาฯ อีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลก็ต้องถูกยุบเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ในที่สุด พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ก็ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเป็นครั้งที่ 3 จึงสำเร็จ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ซึ่งประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------|-------------------|
| 1. นายเฉลิม สกิตฺยทอง | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. นายพันธ์ นัยวิทิต | เป็นกรรมการ |
| 3. พล.อ.อ. เอกประสงค์ คุณะดิลก | เป็นกรรมการ |
| 4. พล.ร.อ. กมล สีตะกะลิน | เป็นกรรมการ |
| 5. นายอุทัย สิ้นธุสาร | เป็นกรรมการ |
| 6. นางสาวสุรีย์พันธ์ มณีวัต | เป็นกรรมการ |
| 7. พล.ท. ประเสริฐ พูนเกษม | เป็นกรรมการ |
| 8. พล.ต.ท. อังกร ทัดตานนท์ | เป็นกรรมการ |
| 9. นายเสนาะ อุนากุล | เป็นกรรมการ |
| 10. นายสุธี อากาศฤกษ์ | เป็นกรรมการ และ |
| 11. นายถวิล วิสุทธิจินดา | เป็นเลขาธิการ |

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการชุดที่ 3 และเป็นชุดแรกที่เริ่มดำเนินงาน ป.ป.ป. นี้ได้ปฏิบัติงานมาไม่นานเท่าใดก็เกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างประธานกรรมการกับเลขาธิการจนต้องมีการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการ และเลขาธิการใหม่ โดยนายโชค จารุจินดา ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการ ป.ป.ป. แทนนายเฉลิม สกิตฺยทอง และนายสุธี อากาศฤกษ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นเลขาธิการแทนนายถวิล วิสุทธิจินดา และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดแรกนี้จึงได้ดำเนินงานต่อมาได้รวม 2 วาระ (อุทัย สิ้นธุสาร อั้งใน จุลสาร ป.ป.ป., 2532)

ปัญหาในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังคง เป็นปัญหาที่มีการอภิปรายกันค่อนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรในยุคนั้น ๆ มา

2. ปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่

ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. มีการพูดกันค่อนข้างกว้างขวาง โดยเฉพาะมีการให้สมญา ป.ป.ป. ว่าเป็น "เสือกระดาษ" ไม่มีอำนาจที่แท้จริง ในการดำเนินการลงโทษผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ กล่าวคือ กฎหมายได้ให้อำนาจ ป.ป.ป. ซ้ำมีความผิดแต่อำนาจในการลงโทษเป็นของหน่วยงานที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดจะเป็นผู้พิจารณาโทษอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากผลการพิจารณาของหน่วยงานต้นสังกัดและ ป.ป.ป. ไม่ตรงกัน หรือทาง ป.ป.ป. ไม่อาจยอมรับได้ ก็เป็นเรื่องที่จะต้องมีการพิจารณาในระดับสูงต่อไป ดังที่ นายชัยเชต สุนทรพิพิธ เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ให้ทรรศนะไว้

"โดยแท้ที่จริงแล้ว วัตถุประสงค์ของกฎหมาย ป.ป.ป. ปี 2518 ถ้าพิจารณาจริง ๆ แล้ว กฎหมายนั้นเป็นแต่เพียงตั้งหน่วยงาน ป.ป.ป. ขึ้นมา คือมีคณะกรรมการเป็นองค์กร และมีสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ธุรการ เรียกว่าเป็นมือเป็นเท้าให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายปี 18 คือให้เป็นหน่วยงานตรวจสอบของฝ่ายบริหาร ที่ตั้งขึ้นมาวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์เพราะว่าแท้ที่จริงแล้ว การป้องกันการทุจริตและการปราบปรามการทุจริตทุจริตจริง ๆ แล้วมันอยู่ในรูปของกฎหมายในแต่ละคณะกรรมการกฎหมายข้าราชการพลเรือนก็มีกฎหมายวินัยทหารก็มี กฎหมายข้าราชการตุลาการ อัยการมีทั้งนั้นที่ว่าเรื่องวินัย เมื่อเกิดการกระทำผิดแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยลงโทษลงทัณฑ์ไปตามตัวบทกฎหมาย สิ่งเหล่านั้นมันคล้าย ๆ หย่อนยาน มันยังมีจุดบกพร่องท่านอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ก็เลยตั้งคณะกรรมการมี ดร.เอกฤกษ์ มงคลนาวัน เป็นประธานก็เลยร่างกฎหมายนี้ขึ้นมา ก็เพื่อว่าคณะกรรมการก็ดี การปฏิบัติงานของสำนักงานก็ดีเป็นการเสริมช่องว่างต่าง ๆ ที่มันเกิดขึ้นเพราะว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาหย่อนยานหรือว่ามันห่างไกลเกินสายตา มันเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ เพราะว่าคนมันมากผู้บังคับบัญชาดูแลไม่ทั่วถึง ก็ให้ ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานที่เข้าไปตรวจสอบเสริมในส่วนนี้ที่ผมยืนยันว่าให้เป็นหน่วยงานตรวจสอบ และเสริมในเรื่องนี้ ก็เพราะกฎหมาย ป.ป.ป. ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะไปลงโทษผู้กระทำผิดคณะกรรมการ ป.ป.ป. เมื่อสืบสวนสอบสวนได้มูลกรณีได้ข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต ประพฤติมิชอบแล้ว หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็มีเพียงแต่ข้อมูลไปยังผู้บังคับบัญชา และให้เขาดำเนินการทาง

วินัย ถ้ากรณีไม่ร้ายแรงก็ลงโทษไป ถ้ากรณีร้ายแรงก็ตั้งคณะกรรมการสอบสวน อันนั้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีหน้าที่ที่จะ ไปลงโทษผู้กระทำผิด เพียงมีหน้าที่เสริม กฎหมาย ป.ป.ป. เดิมก็ยัดอันนี้ ก็ไม่มีบทที่จะ ไปดำเนินการ หลังจากตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลไปแล้ว สมมติว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทรวง เกษตรฯ ทำความผิดถึงขั้นผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ชี้มูลไป ในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นี้ เราจะบอกข้อเท็จจริง พฤติการณ์และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าผิดเพราะอะไร เหตุใด นะครับ และเราก็จะบอกว่าผิดตามมาตราไหน กฎหมายอะไร อาจจะมีกฎหมาย พลเรือน กฎหมายศุลกากร ซึ่งมันเกี่ยวพันกัน เราจะบอกไปหมด แต่เราจะไม่ พูดว่าควรลงโทษแค่ไหนตามกฎหมาย ป.ป.ป. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติให้ชี้มูลแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของท่านประธานที่จะมีหนังสือชี้มูลไปยังผู้บังคับบัญชา ถ้าหากเกิดกรณีกระทำผิดอาญา ก็มีหนังสือแจ้งอธิบดีกรมตำรวจให้ดำเนินการ ไปในส่วนคดีอาญา ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็บอกว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. รายงานท่านนายฯ เพื่อทราบ ท่านนายฯก็รับทราบเลย ๆ ในการ ชี้มูลในการชี้มูลเมื่อเราชี้มูลไปแล้วในชั้นต้นนี่ตอนต้น ๆ ที่มีกฎหมายฉบับนี้ พอ เราชี้มูลความผิดว่าข้าราชการกระทรวง เกษตรฯ คนนี้ นาย ก. กระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงฐานทุจริต ทางกระทรวง เกษตรฯกลับไปตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงขึ้นมาใหม่ ไม่ได้ตั้งกรรมการสอบวินัย ไปสอบข้อเท็จจริงอะไรก็ไม่รู้เสร็จ แล้วก็ไม่ว่าบอกว่าไม่มีความผิด กรณีแบบนี้มันเกิดขึ้นบ่อย เราก็ส่งกรรมการ กฤษฎีกาศึกษาว่าเมื่อ ป.ป.ป. ชี้มูลไปนี้ หมายความว่า ป.ป.ป. ได้มีการ สอบข้อเท็จจริงแล้วพบการกระทำผิดแล้วตามกฎหมายระเบียบข้าราชการ พลเรือน เมื่อมีการตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง มีมูลแล้วมันต้องตั้งกรรมการ สอบวินัยเลย คณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษาว่าเมื่อ ป.ป.ป. ชี้มูลแล้วจะตั้ง กรรมการสอบข้อเท็จจริงมาซ้อนกันไม่ได้ แก้ปัญหาไปได้อันหนึ่งว่าทุกหน่วยงานก็ ต้องยึดถือว่ากรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลความผิดทางวินัยถึงขั้นกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงซึ่งเจ้าสังกัดต้องตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย" (ชัยเชต สุนทรพิพิธ, สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2533)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัญหาในการตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงซ้อนกันจะหมดไป แต่ก็ เกิดปัญหาในด้านการใช้สำนวนการสอบสวน เพราะหน่วยงานต้นสังกัดมิได้ใช้สำนวนการสอบสวน ของ ป.ป.ป. เป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. (2533) ให้ทรงเห็นว่า

"พอ เบลาะที่สอง เขาก็ไปตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย ไม่ได้สนใจจะ
 สำนวน ป.ป.ป. มียังไงพวกก็ไปสอบสวน สอบเอกสารต่าง ๆ เสร็จแล้ว
 โมเมบิตคิดบอกว่าไม่ผิด ไม่ผิดเลยมันต่างกันอย่างชัดเจน ป.ป.ป. ท้ออะไรไม่
 ได้ เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจอะไรไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจนกระทั่งมาถึงสมัย
 ท่านอาจารย์ประภาศน์ (อวยชัย) ก็เห็นว่าไม่ไหวแล้ว ก็เสนอขอแก้กฎหมายก็
 เป็นอันว่ากฎหมายฉบับใหม่แก้ไขเมื่อปี 2530 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูล
 ความผิด ไปยังต้นสังกัด กรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อต้นสังกัดได้รับ
 เรื่องแล้วต้องดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวนภายใน 15 วัน แล้วก็จะต้อง
 เอาสำนวนของ ป.ป.ป. เป็นหลัก และถ้าหากว่ากรรมการสอบสวนทางวินัยมี
 ความเห็นแตกต่างจาก ป.ป.ป. จะต้องทำเหตุผลให้เห็นว่าเป็นยังไง ก็ดำเนินการ
 ไปอย่างนี้ ก็ยังมีอย่างนี้อีกภายหลังจากกฎหมายใหม่ออกมาแล้ว เมื่อปีที่แล้วเรา
 ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐไป 3 ราย เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
 สามักรรยา กัน ฝ่ายชายเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยฝ่ายหญิงเป็น
 เจ้าหน้าที่องค์การโทรศัพท์อีกคนอยู่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กรณีทุจริตเบิกค่าเช่า-
 บ้านเท็จ เราชี้มูลความผิดไป เขาก็อ้างว่าเขาเอาสำนวนเราเป็นหลัก แต่
 เขาก็ไปสอบสวนอะไรเอามาเปลี่ยนไปเยอะแยะ ซึ่งตอนหลังมานี้เราก็เห็นว่
 การอ้างเอาสำนวนเราเป็นหลัก อ้างลอย ๆ แท้ที่จริงแล้วไปเอาอะไรมาไม่รู้
 เพราะเราขอสำนวนเขามาตรวจด้วย เราก็ยืนยันความเห็นเดิมของเรา กฎ
 หมายบอกว่าในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาเหตุผลของผู้บังคับบัญชาที่
 สั่งลงโทษทางวินัยผิดแผกไปจากที่เราคิด และเห็นว่าการลงโทษทางวินัยของ
 ผู้บังคับบัญชานั้น ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้รายงานท่านนายกฯ เพื่อวินิจฉัย
 ซึ่งท่านนายกฯ จะเป็นผู้นัดวินิจฉัยเองหรือจะส่งให้องค์การบริหารงานบุคคลที่
 เกี่ยวข้องพิจารณาก็ได้ กรณีทั้ง 3 รายมันขัดท่านนายกฯสั่งปลดเลย เพราะที่
 เราทูลขึ้นไปเปรียบเทียบขึ้นไปท่านก็สั่งปลดเลย เพราะฉะนั้นกรณีที่ผู้บังคับบัญชา
 ช่วยเหลือกันก็ตีอะไรก็ตีก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายนี้มีอยู่มากเลย ได้ลดน้อย
 ลงไป แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากว่าการสอบสวนทางวินัยของผู้บังคับบัญชามันได้
 ผลต่างไปจากที่เราชี้มูลไป แต่ถ้าเขามีเหตุผลดีเราก็ต้องยอมรับ เพราะว่าใน
 การสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. การสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้น
 ซึ่งกระทำโดยพลันหลังจากที่รับเรื่องมา และหลังจากการสืบสวนสอบสวนใน
 เบื้องต้นเพียงแต่หาข้อเท็จจริง การหาพยานหลักฐานบางอย่าง เราอาจจะยัง
 สอบไปไม่ถึง ถ้าหากในชั้นสอบสวนทางวินัย เขามีหลักฐานอย่างนั้นมายืนยัน
 ถึงความบริสุทธิ์ ความถูกต้องของเขา เราก็รับฟัง"

นายชัยเขต สุนทรพิพิธ ได้ชี้ถึงปัญหาอุปสรรคอีกประการหนึ่งของ บ.บ.บ. ก็คือ ในด้านของพยานบุคคลที่มักกลับคำให้การทำให้รูปคดีเสีย อย่างไรก็ตามพยานบุคคลที่กลับคำให้การก็จะถูกดำเนินคดีในข้อหาให้การเท็จด้วย

"ที่นี้ประเด็นที่ยังมีปัญหาค้างอยู่ว่า ในการที่มีการกล่าวหาข้าราชการเรียกรับเงินจากชาวบ้าน มันเป็นพยานปากต่อปาก ที่จะมาหาพยานเอกสารมันไม่มี ก็มีหลายรายนะครับเกี่ยวกับเรื่อง ไปต่อทะเบียนรถแล้วเจ้าหน้าที่ขนส่งเรียกรับเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือทางตำรวจมารีดไถราษฎร การกระทำผิดเหล่านี้การสอบสวนสืบสวนของ บ.บ.บ. พยานของฝ่ายผู้กล่าวหา ยืนยันเป็นมั่นเป็นเหมาะว่าเจ้าหน้าที่ขนส่งคนนี้เรียกรับเงินจากผู้กล่าวหา และมีพยานบุคคล 3-4 ปากยืนยันกับเจ้าหน้าที่ บ.บ.บ. แต่ครั้งคณะกรรมการ บ.บ.บ. ชี้มูลความผิดเจ้าพนักงานของรัฐ กรมการขนส่งในฐานะทุจริตต่อหน้าที่กรมการขนส่ง เขาก็ไปตั้งกรรมการสอบวินัยขึ้นมาปรากฏว่า ในการสอบวินัยซึ่งช่วงระยะเวลา มันจะห่างกันหน่อย พยานจะกลับคำ เพราะฉะนั้นเมื่อพยานกลับคำ มันหมดเลยครับ พยานหาไม่มีเลย มันไม่มีเอกสารอะไรนะครับ เพราะฉะนั้นเมื่อพยานกลับคำ เขาก็ไม่ลงโทษ เขาก็รายงานมา บ.บ.บ. กรณีนี้ บ.บ.บ. รับฟังยอมรับสภาพนี้ เพราะ เป็นเรื่องที่ไม่รู้จะทำยังไง เราก็เชื่อว่าผู้กล่าวหาพาพยานมายืนยันต่อศาลที่เดินทางมาถึงนี้บ้าง เวลาเราไปสอบที่ต่างจังหวัด เขาก็กินกับเรา แต่พอมากลับคำ สิ่งเดียวที่เราทำได้ก็คือแจ้งความดำเนินคดีอาญาให้การเท็จ แล้วสิ่งที่ปรากฏหลังจากนั้นไม่ถึงปีศาลพิพากษาลงโทษจำคุกแต่รอลงอาญา ปรับอันนี้มีมากมายรวม 10 รายแล้ว แต่ละรายก็มีผู้ถูกกล่าวหาหลายคน แต่โทษจำคุกรอลงอาญา นี่เป็นสิ่งหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการหาตัวผู้กระทำผิด"

(ชัยเขต สุนทรพิพิธ, สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2533)

ในกรณีที่ความเห็นของหน่วยงานต้นสังกัด ในการพิจารณาลงโทษข้าราชการไม่ตรงกับที่ บ.บ.บ. ชี้มูล ตามกฎหมาย หาก บ.บ.บ. ไม่เห็นชอบต่อความเห็นของหน่วยงานต้นสังกัด จำเป็นที่ต้องส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งจะแก้ไขปัญหามากน้อยเพียงไรนั้น เลขาธิการคณะกรรมการ บ.บ.บ. นายชัยเขต สุนทรพิพิธ ได้ให้ความเห็นว่า

"ผมว่าคงจะแก้ไขได้มาก เพราะว่าเวลานี้ทางหน่วยงานก็เห็นตัวอย่างหลายรายแล้วอย่างน้อยก็ 3 รายแล้วที่ว่าทำอะไรช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชา เสร็จแล้วมันไม่เป็นผลอะไร เพราะว่าท่านนายกา ก็ต้องมองว่าคณะกรรมการ บ.บ.บ. เรามาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งท่านไม่ได้ยุ่งข้างไหน เมื่อท่านพิจารณาอะไรแล้วท่านนายกา ท่านก็ต้องเชื่อ เพราะฉะนั้นการที่เจ้าสังกัดไป

คำเนิการ คือเรื่องที่เราซึ่มูลไปนี้ เขาบอกไม่ผิดเลยทั้ง ๆ ที่เรามีพยานหลักฐานมีเอกสาร เขาก็ยืนยันบอกว่าไม่ผิด หากในลักษณะที่เราซึ่มูลความผิดไป เช่น ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งในทรรณะของเราผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะให้ออกปลดออก แต่เขาลดมาเหลือลดชั้นเงินเดือนอย่างนี้เรายอมรับ เพราะเรารู้ว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่มูลไปแล้ว มันหมดอำนาจของเราไปแล้วในช่วงนี้ ไปอยู่ที่ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาอาจเห็นว่ามี ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริงแต่ไม่น่าจะถึงขั้นให้ออก แล่งโทษลดชั้นเงินเดือน และเขาก็รายงานกลับมา เรายอมรับได้ครับ แต่นั่นบอกไม่ผิดเลยทั้ง ๆ ที่เรามีเอกสารเรื่องค่าเข้าบ้านเราตรวจสอบเช็คได้หมด มันมีหลักฐานเอกสารยืนยัน พยานคนให้เข้าก็ยืนยัน คนข้างเคียงก็บอกว่าไม่เคยมาเลย แต่เขายังอ้างอยู่บ้านเช่า ซึ่งอย่างนี้เรายอมรับไม่ได้ แต่ที่ผมเรียนไปแล้วอย่างนั้นเรายอมรับได้เพราะถือว่าเป็นดุลพินิจของเขาทั้ง ๆ ที่ใจเราอย่างนี้ น่าจะให้ออกแล้ว แต่ลดชั้นเงินเดือนก็โอเค เราก็ออมเพราะถือว่าเป็นดุลพินิจเขา" (ชัยเชต สุนทรพิพิธ, สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2533)

อย่างไรก็ตามในเรื่องการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยสุดท้าย ตามมาตรา 19 เบญจของกฎหมาย ป.ป.ป. นั้น ในด้านเทคนิคกล่าวได้ว่า นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจชี้ขาดได้ในส่วนของข้อกฎหมายเท่านั้นส่วนในด้านข้อเท็จจริง นายกรัฐมนตรีไม่อาจดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่นายกรัฐมนตรีจะต้องประสบและไม่อาจตัดสินใจได้ว่าควรจะเชื่อใคร ซึ่งในเรื่องนี้ ดร.บวรศักดิ์ อารุณไพ อัครรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษาด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

"มาตราที่เห็นชัดที่สุดคือมาตรา 19 เบญจ คือ ในกรณีที่ ป.ป.ป. สอบสวนแล้วว่ามีมูลส่งเรื่องไปให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการหรือส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการดำเนินการ แล้วหน่วยงานต้นสังกัดหรือพนักงานอัยการไม่ดำเนินการ ก็บอกให้โยนเรื่องกลับมาให้นายกรัฐมนตรีชี้ขาดมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรมาตรา 19 เบญจผมขอกราบเรียนว่าในด้านเทคนิคนั้น นายกรัฐมนตรีไม่ใช่ผู้วิเศษเพราะเรื่องที่เกิดขึ้นในแต่ละเรื่องนั้นมันจะมี 2 ส่วน ส่วนแรกคือส่วนข้อเท็จจริง ซึ่งจะต้องฟังให้ได้เป็นยุติว่าข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติการณ์ในเรื่องนี้เป็นอย่างไร ส่วนที่ 2 คือ ส่วนข้อกฎหมายว่าเมื่อข้อเท็จจริงยุติเป็นเช่นนี้แล้วการกระทำดังกล่าวผิดกฎหมายตรงไหนอย่างไร สิ่งที่นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจชี้ขาดได้อยู่ตรงส่วนข้อกฎหมายเท่านั้น ถ้าจะฟังที่แต่สิ่งที่เป็นส่วนข้อเท็จจริงอันเป็นดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานนั้น ถ้านายกรัฐมนตรีชี้ขาดได้ก็นายกรัฐมนตรีนั่งเทียน ป.ป.ป. เองยังต้องลงไปสืบข้อเท็จจริงตั้งเท่าไร

ส่งไปห้องศาล ศาลยังต้องนำพยานบุคคล พยานเอกสารพยานวัตถุพยานสถานที่ มาดูกันอีกตั้งเท่าไรเพราะฉะนั้นการเขียนกฎหมายเช่นนี้เขียนเพื่อให้คนที่เขาใช้อามาจไม่กล้าใช้ ผมเป็นนายกรัฐมนตรีผมก็เก็บเข้าลิ้นชัก เพราะผมไม่รู้ว่าจะเปลี่ยนตัวผมเองมาเป็นศาลอีกที่เรียกพยานมาฟังอีกที่หนึ่ง เอาละครับนี่คือจุดที่กระผมต้องการจะชี้ให้เห็นว่าในร่างกฎหมาย ป.บ.บ. เองก็ต้องปรับปรุง" (วารสารคดี อารมณ์ไพเราะ อภิปราย, 16 กุมภาพันธ์ 2533)

สำหรับปัญหาที่สำคัญที่สุดในเรื่องอำนาจหน้าที่ ก็คือ การสอดส่องพฤติกรรมหรือการกระทำของรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเองนั้น ในเมื่อ ป.บ.บ. มาจากฝ่ายรัฐบาล จะสามารถทำหน้าที่สอดส่องพฤติกรรมของรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้มากน้อยเพียงไร เป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายตั้งข้อสงสัยไว้ อย่างไรก็ตาม เลขานุการคณะกรรมการ ป.บ.บ. นายชัยเชต สุนทรพิพิธ (2533) ได้ให้ทรรศนะในประเด็นนี้ว่า

"ตามกฎหมายปัจจุบัน โดยที่ ป.บ.บ. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตรวจสอบการทุจริต และประพฤตินิยมชอบเพราะฉะนั้นในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.บ.บ. ในประการแรกคนที่สรรหาคณะกรรมการ ป.บ.บ. ต้องมาจากฝ่ายรัฐบาล แต่เมื่อ ครม. เห็นชอบแล้ว ส่งไปสภาฯ แล้ว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ อันนี้เรารู้ว่าทั้งรัฐบาลทั้งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในคณะกรรมการชุดนั้นแล้ว ก็ถือว่าได้รับคำรับรองแล้ว ทั้งนี้เมื่อมาถึงจุดนั้นเมื่อเลยพ้นจากที่รัฐบาลสรรหาแล้วนี่พอมาทำงานจริงๆ คณะกรรมการไม่ได้อยู่ภายใต้ใครเลย เมื่อคณะกรรมการ ป.บ.บ. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยประธานแจ้งให้ท่านนายกฯ รับทราบเท่านั้น นั้นประการหนึ่งจะเห็นได้ว่าท่านนายกฯ ไม่มีอำนาจอะไรเลย อันนี้ในแง่ของกฎหมายนะครับ ประการที่สองกรณีร้ายผิดปกติกฎหมายมีหลักอยู่ว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.บ.บ. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายผิดปกติก็นับว่าทรัพย์สินนั้นได้มาโดยมิชอบได้มาจากการทุจริตและประพฤตินิยมชอบเพราะฉะนั้นก็ต้องลงโทษทางวินัยกฎหมายบอกว่าให้คณะกรรมการ ป.บ.บ. เสนอไปถึงท่านนายกฯ ให้ท่านสั่งได้ 3 ประการให้ออก ปลดออก ไล่ออก ท่านนายกฯ ต้องทำตามคณะกรรมการ ป.บ.บ. จะไปบอกว่าลดขั้นเงินเดือนไม่ได้ได้แค่ 3 อันส่วนอีกอันกรณีเรื่องทรัพย์สินที่ส่งให้อัยการดำเนินการฟ้องศาลยึดทรัพย์สินเป็นของแผ่นดิน นี่ก็แสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วท่านนายกฯ ต้องทำตามคณะกรรมการในกรณีร้ายผิดปกติกด้วยซ้ำในกรณีที่คณะกรรมการ ป.บ.บ. ชี้มูลว่านาย ก. หรืออธิบดีคนนี้ร้ายผิดปกติกแล้ว นายกฯ จะมาบอกว่าไม่ผิดไม่ได้

แล้วนายๆ ยังต้องทำตามที บ.บ.บ. เสนอ ไปเพียงแต่ท่านมีทางเลือกอยู่ 3 ทางจะ ให้ออกปลดออกหรือ ไล่ออก ท่านนั้นอันนี้ตามกฎหมาย

"ทีนี้ในทางปฏิบัติ จริงอยู่ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ ท่านรัฐมนตรีประจำสำนักฯ คือท่านรัฐมนตรีบุญเอื้อ (ประเสริฐสุวรรณ) สั่ง และปฏิบัติราชการแทนในสำนักงาน บ.บ.บ. มันก็มีได้ 2 กรณี กรณีตามกฎหมาย บ.บ.บ. ก็คือรับทราบการชี้มูลของคณะกรรมการ บ.บ.บ. หรือกลั่นกรองงานให้ท่านนายกรัฐมนตรี ก่อนที่ท่านนายกรัฐมนตรีจะพิจารณาวินิจฉัย กรณีตามมาตรา 19 เบื้อง คือกรณีที่ บ.บ.บ. ไม่เห็นด้วยและสั่งให้นายกรัฐมนตรีวินิจฉัยกลั่นกรองว่าจะลงโทษหนักแค่ไหน ในกรณีร้ายผิดปกติให้แก่ ท่านนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติภายในนะครับ แต่ในส่วนคณะกรรมการ แล้ว แม้จะมอบให้รัฐมนตรีบุญเอื้อรัฐมนตรีบุญเอื้อก็ไม่มีอำนาจที่จะมาควบคุม คณะกรรมการได้ เพราะว่า การพิจารณาวินิจฉัย เป็นอิสระเสรี โดยเฉพาะ และท่านนายๆ ก็ดี ตอนที่คณะกรรมการเข้ารายงานตัว รัฐมนตรีบุญเอื้อก็ดี ได้ยืนยันมาตลอดทุก ๆ นายๆ ทุก ๆ รัฐมนตรีว่าคณะกรรมการ บ.บ.บ. มีอิสระในการพิจารณาท่านจะ ไม่ก้าวก่าย ซึ่งในส่วนระหว่างนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือแม้แต่ท่านรองนายๆ พลเอก ชวลิต (ขงใจยุทธ) ซึ่งมาดูแลอีกที่ ก็ไม่เคยเข้ามาก้าวก่ายอะไร ในหน่วยงานของเรา เพราะว่าตามกฎหมายก็มาสั่งอะไรไม่ได้แต่จะสั่ง ได้ก็คือในส่วนที่เป็นของสำนักงาน บ.บ.บ. คือท่านรัฐมนตรีบุญเอื้อท่านควบคุมนโยบาย และก็ควบคุมสำนักงาน บ.บ.บ. ในกรณีนี้เป็นเรื่องที่ท่านสั่งการ เรื่องบุคลากร เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือ ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แต่ในส่วนของคณะกรรมการผมขอยืนยันว่าไม่เคยเลย" (ชัยเชต สุนทรพิพิธ, สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2533)

นับว่าเป็นการให้ทรศนะในแง่ตัวบุคคล เนื่องจากบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาจมีความแตกต่างกัน จึงนับเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาอย่างยิ่งว่าการให้คณะกรรมการ บ.บ.บ. ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีนั้นจะทำให้คณะกรรมการ บ.บ.บ. มีความเป็นอิสระที่แท้จริงได้มากน้อยเพียงไร ในขณะที่เดียวกับที่สำนักงาน บ.บ.บ. ซึ่งตามกฎหมายขึ้นอยู่กับบัญชาของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ดูแล ก็อาจมีส่วนในการใช้อิทธิพลเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของสำนักงาน บ.บ.บ. ได้ อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการ บ.บ.บ. นายชัยเชต สุนทรพิพิธ (2533) ก็ได้พยายามชี้ว่ามี การตรวจสอบถ่วงดุลกันเองภายใน บ.บ.บ. ที่จะ ไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวนี้ได้

"...การสั่งให้ช่วยเหลือผู้ตกกล่าวหา ผมขอยืนยัน อาจะสั่งได้ แต่ทางที่เป็นไปมันยาก... ที่ผ่านมามันไม่มี ผมอาจจะมองในแง่ดีก็ได้นะครับ คือผมยังมองว่าท่านคงไม่มาทำอย่างนั้น เพราะว่ามันเสี่ยง เพราะว่าความลับ มันไม่มีในโลก มาสั่งอะไรที่มันผิด ทางเจ้าหน้าที่เขาก็คงไม่ยอมและคงต้องหาทางป้องกันตนเอง หรือไม่ก็ต้องรายงานขึ้นมาซึ่งผมคิดว่ามันคงยากที่จะทำอย่างนั้นได้ ผมเรียนว่าในระบบของ ป.ป.ป. ที่เป็นมาตั้งแต่ต้น แม้แต่ตัวผมเองที่จะไปช่วยใคร ก็ไม่มีทาง สมมติมีเรื่องร้องเรียนเข้ามา ผมในฐานะ เลขาธิการ ต้องรับทราบก่อน แล้วเราก็รายงานคณะกรรมการเพื่อทราบ เมื่อคณะกรรมการรับทราบแล้วเราก็ส่งไปยังกองต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ กองจะต้องนำเรื่องร้องเรียนในกรณีรับเรื่องไว้พิจารณาให้คณะกรรมการประจําของ เรามีกองสืบสวนสอบสวนอยู่ 4 กองจะมีคณะกรรมการประจําของอยู่ 4 คณะ คณะละประมาณ 15 คน จะมีกรรมการจากบอร์ดใหญ่ลงไปเป็นประธานแต่ละคณะตามกฎหมายแล้วอนุกรรมการแต่ละท่านก็เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนใหญ่จะเลือกมาจากผู้พิพากษาอัยการ ข้าราชการไม่ว่าจะบ้านาญ หรือปัจจุบันในระดับสูงมาร่วมกันเป็นอนุกรรมการเมื่อเรื่องเข้าอนุกรรมการแล้วอนุกรรมการจะเป็นคนชี้ประเด็นและแนะแนวทางการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็จะไปดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ช่วงนี้เลขาธิการ รองเลขาธิการ ไม่มีโอกาสได้รู้เลย เพราะว่า เป็นเรื่องที่อนุกรรมการซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการเขาไปดำเนินการแล้ว จนอนุกรรมการเขาดำเนินการเสร็จมีความเห็นเสนอไปถึงท่านประธาน มีความเห็นที่จะนำเรื่องนี้เข้าสู่วาระการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้นล่ะครับเรื่องถึงจะมาถึงผมในฐานะ เลขาธิการ ผมจะไปเห็นเรื่องตอนนั้น และไม่มีหน้าที่อะไรนอกจากจะให้ความเห็นแย้ง แต่ก็ไม่มีใครทามาเพราะผมจะต้องไปพิจารณาอีกครั้ง ในฐานะที่เป็นกรรมการ ป.ป.ป. เพราะฉะนั้นในการดำเนินการถึงแม้จะ ไปสั่งเจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการกอง เวลาเข้าอนุกรรมการจะไปเจอโลอนุกรรมการ 15 ท่าน แต่ละท่านก็ถ่วงดุลกันอยู่ มันผูกกันหมด ถึงมาสั่งให้ผมช่วยนาย ก. ผมจะ ไปช่วย ได้ยังไง ในเมื่อตอนสืบสวนสอบสวนผมในฐานะ เลขาธิการ ผมเรียกเจ้าหน้าที่มาคุยสามวันได้ แต่ผมจะ ไปสั่งเอาเองไม่ได้ มันก็เห็นกัน มันเช็คเอาท์กันได้อยู่ เพราะฉะนั้นในระบบของเรา นอกจากตอนไปสืบสวนสอบสวนจะต้องมีหัวหน้าสาย ระดับ 6 กับลูกสายระดับ 4-5 เวลาสอบสวนก็จะมีหัวหน้าฝ่าย ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ก็ต้องระดับผู้อำนวยการกอง แล้วในการสอบสวนจะต้องมี 2 คนคู่กัน ผมเรียนว่ามันยากที่จะมีชื่ออะไรกัน"

3. ปัญหาการปฏิบัติงานที่เกิดจากพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มติ ระเบียบคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และของสำนักงาน ป.ป.ป.

ในการสัมมนาเรื่องแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติของ ป.ป.ป. เมื่อวันที่ 9-10 กันยายน 2532 ณ โรงแรมบางแสน บีชรีสอร์ท จังหวัดชลบุรี โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยผู้บริหาร เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน นิติกรและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับสำนักงาน ป.ป.ป. รวม 235 คน ได้มีการสัมมนาในหลายหัวข้อ แต่ประเด็นที่จะขอนำมากล่าวถึงคือ ประเด็นปัญหาการปฏิบัติงานที่เกิดจากพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มติ ระเบียบ คำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และของสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งที่ประชุมกลุ่มสัมมนาได้สรุปปัญหาไว้ดังนี้

1. ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีข้อจำกัดจึงควรแก้ไขให้สามารถดำเนินการได้คล่องตัวยิ่งขึ้น เช่น

1.1 มาตรา 3 เกี่ยวกับคำนิยาม "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" และ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" มีขอบเขตจำกัดคือ

"การประพฤติมิชอบในวงราชการ" มิได้กำหนดให้ครอบคลุมถึงการใช้สิทธิต่าง ๆ

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" มิได้กำหนดให้ครอบคลุมถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และสารวัตรกำนัน

1.2 มาตรา 6 เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ และกรรมการ มิได้กำหนดให้สามารถปฏิบัติงานได้จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ จะเข้ารับหน้าที่

1.3 มาตรา 14 (1) เกี่ยวกับการมีหนังสือสอบถามส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใด ๆ แต่ยังไม่ได้กำหนดให้ครอบคลุมถึงการส่งเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ในเรื่องดังกล่าวด้วย

1.4 มาตรา 14 (2) เกี่ยวกับการที่พยานหลักเสียง โดยไม่มาให้ถ้อยคำ หรือมาแล้วแต่ไม่ให้ถ้อยคำ

1.5 มาตรา 14 ทวิ เกี่ยวกับการให้ต้นสังกัดแจ้งข้อเท็จจริงให้ ป.ป.ป. ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม ยังมิได้ครอบคลุมถึงการให้ต้นสังกัดเอกสารหลักฐานภายใน 30 วัน เช่นกัน

1.6 มาตรา 19 วรรค 3 เกี่ยวกับการกำหนดให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 120+30+30 วัน แต่ยังไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผลของกรณีพนักงานสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกำหนดว่าจะมีผลเช่นไร

1.7 มาตรา 21 วรรค 3 เกี่ยวกับการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นแบบแสดงรายการสินทรัพย์ และหนี้สินภายในกำหนดเวลา แต่ยังมีได้มีบทบัญญัติให้ครอบคลุมถึงกรณีที่ไม่ยื่นภายในกำหนดเวลา หรือยื่นเกินกำหนดเวลาจะมีผลเช่นไร

1.8 มาตรา 21 จัตวา เกี่ยวกับการกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่ากระทำผิดอย่างร้ายแรงหรือร้ายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้เสมือนว่า ผู้นั้นยังมีได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ยังมีได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเปลี่ยนแปลงประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เช่น จากข้าราชการพลเรือนเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ) จะสามารถดำเนินการต่อไปได้เพียงไร ผู้บังคับบัญชาที่จะลงโทษควรเป็นผู้ใด และ/หรือจะต้องใช้โทษตามกฎหมายใด

1.9 ควรแก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถมีอำนาจยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในวงเงินที่เชื่อว่าจะได้มาโดยมิชอบ

1.10 ควรแก้ไขให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. ข้อจำกัดของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์ และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อจำกัดที่ควรแก้ไข ดังนี้

2.1 ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการสินทรัพย์ และหนี้สินตั้งแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2 มาตรา 6 ควรกำหนดให้มีผลบังคับในการปฏิบัติ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเกษียณอายุ หรือพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือลาออกจากตำแหน่ง ไม่ยอมแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามกำหนดเวลา

3. ข้อจำกัดของมติ ค.ส.ง. ระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่าควรที่จะแก้ไขปรับปรุงระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. ให้เป็นไปในแนวเดียวกัน และเป็นปัจจุบัน (คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, 2532)

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.)

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สดง. เป็นองค์กรของฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญอีก องค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน และมีการเสนอแนะให้องค์กรนี้ไปสังกัดกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามองค์กรนี้ก็มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา จึงสมควรได้

ศึกษารายละเอียดขององค์กรนี้ ตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ก่อนที่จะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่าง สตง. กับแนวคิดของผู้ตรวจการรัฐสภาต่อไป

ประวัติความเป็นมา

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2397 ซึ่งตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชปรารภเกี่ยวกับการคลังของแผ่นดิน และการตรวจสอบว่า รายได้รายจ่ายของแผ่นดินมีมากขึ้นจำเป็นต้องมีผู้ตรวจสอบอย่างไรก็ตามจากหลักฐานเท่าที่ค้นคว้าได้ในรัชสมัยของพระองค์ยังไม่มีการเริ่มดำเนินการในเรื่องการตรวจสอบอย่างเด่นชัด

จนต่อมาถึงปี พ.ศ. 2418 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงนำแบบอย่างการบริหารงานของประเทศในยุโรป ซึ่งทรงเสด็จเยือนมาใช้ในประเทศไทย โดยทรงพระกรุณาฯ ให้ตั้งกรมขึ้น 12 กรม แทนการปกครองแบบจตุสดมภ์ที่เคยใช้ต่อเนื่องกันมาแต่โบราณ และกรมพระคลังมหาสมบัติเป็น 1 ใน 12 กรม ที่ได้ทรงโปรดให้จัดตั้งขึ้นในครั้งนั้น

สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นพร้อมกับการตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติคือทรง โปรดให้กำหนด "พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วย กรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน" ในวันพุธขึ้น 9 ค่ำ เดือน 5 จุลศักราช 1237 หรือปี พ.ศ. 2518 และผลจากพระราชบัญญัตินี้จะถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย โดยได้ทรงโปรดให้ตั้งออฟฟิศหลวง ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า "ออดิต ออฟฟิศ" หรือ "ออดิเตอ ออฟฟิศ" เป็นที่ประชุมตรวจบัญชี รวมเงินที่รับจ่ายทั่วทั้งแผ่นดิน ทุกหมู่ทุกกรม ทุกรายทุกพนักงาน พนักงานรับราชการ ในออฟฟิศหลวงนี้เป็นอิสระจากกรมพระคลังมหาสมบัติ โดยให้ฟังบังคับบัญชาโดยตรงจากเจ้าพนักงานใหญ่ที่ในภาษาอังกฤษเรียกว่า "ออดิเตอ เยเนอราล" ไม่ต้องฟังบังคับบัญชาจากผู้อื่น ทั้งยังทรงโปรดให้บัญญัติรายละเอียดว่าด้วยออดิตออฟฟิศ ในหมวดมาตราที่ 8 ไว้อย่างชัดเจน (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530)

รากฐานการตรวจเงินแผ่นดินที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงวางไว้ให้ในพระราชบัญญัตินี้ลึกซึ้งและยังคง เป็นไปตามหลักการสากลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างน่าภาคภูมิใจ อาทิเช่น พระองค์ทรงกำหนดเรื่องความเป็นอิสระของการตรวจสอบไว้ว่า "ผู้เป็นพนักงานรับราชการในตำแหน่งออฟฟิศหลวงนี้เป็นกรมแผนกหนึ่งต่างหากจากกรมพระคลังมหาสมบัติแต่มีหวังว่าบาปุษีเบียหวัดรวมอยู่ในกรมพระคลังมหาสมบัติ คล้ายกับเป็นกรมขึ้น แต่เจ้าพนักงานในกรมออฟฟิศหลวงต้องฟังบังคับบัญชาของเจ้าพนักงานใหญ่ที่ 1 ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่าออดิเตอเยเนอ-ราล ภาที่ 2 ซึ่งมีอำนาจว่ากรสิทธิขาดในกรมออฟฟิศหลวง ไม่ต้องฟังบังคับผู้อื่น ถ้าเจ้าพนักงาน

ในกรณีตรวจบัญชีรายรับรายเบิกจ่ายฉบับใดเคลื่อนคลาศไม่ถูกต้องจำนวนเงิน ก็ให้ทำเรื่องรารายผิด ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่ารีโปตุลเกล้าๆถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมด้วยเคาน์ซิล ไม่ต้องยื่นเรื่องราวแก่ผู้อื่น ะ" (มาตรา 1, ข้อ 2) สำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะไปตรวจนั้นทรงกำหนดไว้ว่า "เจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจจะใช้อินสเปกเตอร์คือผู้ที่สำหรับไปตรวจตราการต่าง ๆ แลเสมียนสักเท่าไรจะพอแก่การก็ให้กราบทูลพระกรุณาให้ทรงทราบ สดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดให้ตั้ง ถ้าผู้ที่สำหรับไปตรวจการ ได้รับตราตั้งของเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจไปตรวจการสิ่งหนึ่งสิ่งใดแล้ว เจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจต้องรับผิดชอบทุกอย่าง ะ" (มาตรา 8 ข้อ 3)

นอกจากนี้ยังทรงกำหนดถึงอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติงานไว้ให้ปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอน รวมทั้งกำหนดโทษของผู้ไม่ปฏิบัติตามด้วย เช่น ทรงกำหนดในข้อ 13 หมวดมาตราที่ 8 ไว้ว่า "เจ้าพนักงานตรวจมีการเกี่ยวข้องจะจดหมายถึงผู้ใดผู้หนึ่ง ตามด้วยเรื่องเงินแผ่นดิน ถ้าเป็นการใหญ่ก็ให้กราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบ ถ้าโปรดให้เรียกผู้หนึ่งผู้ใดมาชี้แจงข้อสงสัยในบัญชีก็ให้เรียกได้ ถ้าผู้ที่ต้องถามแลที่ต่องเรียกนั้น ไม่มีจดหมายตอบแลชี้แจงเสียไม่มาให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบแล้วแต่จะโปรด ถ้าผู้นั้นมาแล้วบอกความไม่สิ้นเสร็จ แกล้งประวิงความเสีย ผู้นั้นต้องมีโทษ ะ"..... ฯลฯ

อดีต ออพิซ ที่ทรงตั้งขึ้นมาเพื่อการตรวจบัญชีคลัง ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ เป็นออพิซ หลวงร่วมกับงานเกี่ยวกับพระราชกิจส่วนพระองค์จนถึงสิ้นรัชสมัย

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงรื้อฟื้นเรื่องการจัดตั้งกรมที่จะตรวจการบัญชีและการเงินแผ่นดิน ซึ่งเคยเป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากทรงเห็นว่ารายได้และรายจ่ายของแผ่นดินมีมากขึ้น จำเป็นต้องตรวจตราการรับจ่ายและรักษาเงินให้รัดกุมยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง "กรมตรวจเงินแผ่นดิน" ขึ้นในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยมีประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 และในวันเดียวกันได้ประกาศตั้ง นายอิพลอริโอ สัตยชาติอิตาลี ซึ่งได้เข้ามารับราชการในปี พ.ศ. 2436 วางรูปแบบบัญชีสากลให้กรมสารบัญชี เป็น "อธิบดีกรมตรวจเงินแผ่นดิน" คนแรก ดังนั้น ในปัจจุบันจึงถือเอาวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 เป็นวันสถาปนาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและนับวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2530 เป็นวันครบรอบ 72 ปี ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแม้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นได้เริ่มมีมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาแล้วก็ตาม

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการให้สมทบกรมตรวจเงินแผ่นดินเข้ากับกรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2469 ด้วยเหตุที่

กรมทั้งสองมีความเกี่ยวพันกันมาก กรมตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นราชการส่วนหนึ่งของกรมบัญชีกลาง ซึ่งเจ้าพระยาโกมลมนตรืเป็นอธิบดีในขณะนั้น โดยมีพระยานนารถภักดี (บุญ บุญนาก) ผู้ช่วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นผู้ควบคุมกรมตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งหน้าที่การตรวจถูกแบ่งออกเป็น 3 แผนก และอีก 1 ส่วน ได้แก่ แผนกพลเรือนสามัญ, แผนกรัฐพาณิชย์, แผนกราชการทหาร และส่วนภูมิภาค

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ.2475 คณะกรรมการราษฎร เห็นว่าการที่กรมตรวจเงินแผ่นดินสังกัดอยู่ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การตรวจตราตลอดจนการแสดงความเห็นสำหรับผลแห่งการตรวจย่อมไม่เป็นไปโดยอิสระ สมควรจะโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศโอนกรมตรวจเงินแผ่นดิน ไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2475 มีกองที่ใช้ปฏิบัติงาน 4 กอง คือกองบัญชาการกลาง กองตรวจการบัญชี กองตรวจใบสำคัญ และกองตรวจการจังหวัด

ครั้นในปี พ.ศ.2476 รัฐบาลเห็นสมควรให้การตรวจตราทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินให้เป็นที่น่าเชื่อถือ และเป็นที่เชื่อถือแก่ประชาชนราษฎรมากขึ้นจึงได้ตรา "พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน" เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2476 จัดตั้ง "สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน" เป็นทบวงการเมืองเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีการแต่งตั้งตำแหน่งการตรวจในสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำอย่างเหมาะสมในสมัยนั้น คือประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเทียบเท่าอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีเลขาธิการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเทียบเท่ารองอธิบดี ทั้งสองตำแหน่งนี้เป็นข้าราชการชั้นพิเศษ ผิดกับกรมอื่น ๆ ในสมัยนั้น ซึ่งปกติจะมีอธิบดีเป็นชั้นพิเศษเพียงคนเดียว และเนื่องจากการบริหารงานอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ดังนั้นจึงให้ข้าราชการระดับหัวหน้ากองในสมัยนั้นดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินร่วมอยู่ในคณะบริหารของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯตั้งขึ้นโดยที่คณะรัฐมนตรีได้เลือกเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการราษฎร ให้เป็นผู้ดำเนินการและควบคุมกิจการทั้งหลายของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและ เลขาธิการทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี

หลวงศรีอีสานวรต เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินท่านแรกและมีหลวงวราภักย์พินิจเป็นเลขาธิการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนี้มีอำนาจตรวจสอบบัญชีการเงินของกระทรวงทบวงกรมและหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร ตามอำนาจและหน้าที่ซึ่งกำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2476

ผลที่ได้รับจากการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินอย่างทั่วถึง และการใช้จ่ายเงินผลประโยชน์ซึ่งรัฐบาลได้เก็บมาจากราษฎร ได้รับการดูแลตรวจตรามากพอที่จะให้ประชาชนไว้วางใจรัฐบาล ในเรื่องการเงินของแผ่นดิน

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างแต่ก่อน มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่ภาระหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็คงเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 เรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2522 โดยการประกาศใช้ "พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522" ด้วยเหตุผลที่รัฐบาลเห็นว่า การมีการปรับปรุงการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การตรวจสอบในการรับจ่ายเก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพทันสมัยมากยิ่งขึ้น ผลของพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ทำให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเปลี่ยนชื่อมาเป็น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง (ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง) ชื่อเรียกตำแหน่งประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเปลี่ยนมาเป็น "ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน" ซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 11 เป็นหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดให้การแต่งตั้งผู้อำนวยการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของ สตง.

หน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 (มาตรา 7) มีดังนี้

1. ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย และความเป็นจริงหรือไม่

2. ตรวจสอบบัญชีทูลรับรองเงินตราประจำปี และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

3. ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่นและแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจ ให้แสดงความคิดเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป

4. ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจและแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 7 ข้างต้น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเมื่อมาตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ดังนี้

(1) ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

(2) เรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวน หรือสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชีทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บหรือมีไว้ในครอบครอง

(3) आयัดเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

(4) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานในการตรวจสอบตาม (1) หรือให้ส่งมอบบัญชีทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจ เพื่อประกอบการพิจารณา

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง หรือมีการ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็จะแจ้งให้หน่วยรับตรวจ ชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดให้

เมื่อพ้นเวลาที่กำหนดแล้ว ถ้าหน่วยรับตรวจมิได้ชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติ- การให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุผลสมควร สำนั- กงานตรวจเงินแผ่นดินก็จะแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือ รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ทาง ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ตามควรแก่กรณี (มาตรา 13)

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตสำนักงานตรวจ เงินแผ่นดินจะแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการ ตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือ รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนที่ทางราชการ หรือ หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

เมื่อพนักงานสอบสวน หรือผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือ ผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้สำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินทราบโดยมิชักช้า

ในกรณีที่ผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุม กากับหรือ รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร ให้สำนักงานตรวจเงิน- แผ่นดินรายงานต่อนายกรัฐมนตรี (มาตรา 14)

ในมาตรา 15 ยังบัญญัติให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่รายงานผลการตรวจสอบการ รับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณตามมาตรา 7(1) และผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พร้อมด้วยความ เห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอรัฐสภา

พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 ยังคงมีผลบังคับใช้มาจนกระทั่งทุก วันนี้ อย่างไรก็ตาม งานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทวีขอบเขตความรับผิดชอบในการ ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินมากยิ่งขึ้น ประกอบกับจะต้อง ใช้วิธีการตรวจสอบที่มีความ ก้าวหน้าทันสมัย ในขณะนี้ทางสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ดำริให้มีการศึกษาข้อมูล เพื่อ

ประกอบการพิจารณากราบบังคมทูลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฉบับใหม่ขึ้น เพื่อให้โอนาง และหน้าที่ในการตรวจสอบมีความเหมาะสมกับสภาพในปัจจุบันมากยิ่งขึ้นไปอีก

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ สตง.

ในด้านปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. ที่ผ่านมา อาจสรุปออกได้ตามพระศนะของนายทวี หนูหนักดี อดีตผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินคือ

ประการแรก ปัญหาในเรื่องการขาดแคลนบุคลากรและ เครื่องมือในการดำเนินงาน ซึ่ง ไม่สอดคล้องกับปริมาณงานและงบประมาณที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ในเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือ-เครื่องมือในการดำเนินงานนั้นก็ได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยการนำเครื่องคอมพิวเตอร์ มาช่วยในการประสานข้อมูลและช่วยลดงานต่าง ๆ ลง ได้มาก

"ปริมาณงานเพิ่มขึ้นมาเรื่อย ตั้งแต่ประมาณ 400 ล้านบาทจน ปัจจุบัน 3 แสนกว่าล้านบาทเกือบ 4 แสนล้านบาท แต่คนเพิ่มอัตราไม่ได้สัดส่วนกัน และ เนื่องจากรัฐบาลได้กระจายการบริหารการงบประมาณออกไปตามภูมิภาค ความจำเป็นของการกระจายคนเพื่อคุณภาพของการตรวจสอบ ก็มีความจำเป็น สตง. มีสำนักงานภูมิภาคถึง 12 หน่วยในปัจจุบันนี้ 12 ภาค แต่ละภาคก็มีคนประจำ ประมาณ 60 คน คนของผมตอนที่ผมออกประมาณ 1,700 กว่าคนอยู่ส่วนกลาง ครั้งหนึ่ง ปัญหาเรื่องบุคลากรก็งานก็เลยไม่ค่อยสัมพันธ์กัน แต่ถ้าถามว่าทำไม ไม่ปรับปรุงให้บุคลากรกับงานให้สัมพันธ์กัน ก็เนื่องจากปัญหางบประมาณตอนนั้น ไม่ค่อยสะดวกนัก ไม่เหมือนกับปัจจุบันเงินทองยังไม่ค่อยคล่องตัวแล้วประกอบกับ มีมติ ครม. ห้ามไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนข้าราชการ อย่างมากก็ปีละ 2% ของผม ก็ได้ 30-40 กว่าคน อันนี้เป็นปัญหาหลักซึ่งเราก็พยายามเอามาใช้ระบวิธิการ ทดสอบเอาขึ้นมาใช้ให้เป็น ไปในลักษณะของการสอบบัญชี โดยทั่วไป แต่ลักษณะ ของการที่จะทดสอบได้ดีขึ้นนั้น เรามาเน้นการควบคุมภายในของส่วนราชการ โดยพยายามติดต่อกับกระทรวงการคลังกับสำนักงานประมาณและ กพ. ให้พิจารณา ในเรื่องของตำแหน่งของงานผู้ซึ่งทำหน้าที่ที่ทดสอบภายในซึ่ง ได้รับการพัฒนาขึ้นมา ตามลำดับ แต่ก็ยังไม่มากพอที่ควรจะเป็นถ้าเรามาเน้นเรื่องการตรวจสอบภายในให้มันดีขึ้นในทุกส่วนราชการ การตรวจสอบภายนอกของเรานี้มันก็จะทำพาน ได้สัมฤทธิ์ผลมากขึ้น คือเรามาเพ่งดูถึงว่างานที่เราให้ไปในลักษณะของงบประ- มาณที่เราเรียกกันว่างบประมาณตามแผนงานหรือ program budget เราจะได้ เพ่ง ไปว่าในเมื่องบประมาณให้ไปตามนั้นแล้วตามแผนนั้นแล้ว การตรวจสอบของ

เราควรจะออกมาว่าผลงานนั้นสัมฤทธิ์ผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ตั้งโครงการที่จะทำแก้วปีละ 10,000 ใบ หลังจากที่ใช้เงินนั้นได้ผ่านไปแล้วในระยะเวลาหนึ่งตามโครงการที่วางไว้ มันได้ผลตามนั้นมากน้อยเพียงใด ได้หรือไม่ได้ ในระหว่างที่ผมอยู่ผมก็เลยพยายามอบรมหรือตั้งนิวเคลียสในการที่จะให้เจ้าหน้าที่ของผมนี้หันมาในรูปของการประเมินผลการใช้จ่ายเงิน โดยเราจะเน้นหนักการตรวจสอบตามระเบียบแบบแผนให้ไปอยู่กับการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ แต่ก็ยังไม่บรรลุผลอย่างหนึ่งที่ผมว่ามีอุปสรรคทั้งสองข้าง แต่เราก็อยู่ในแผนที่เราพัฒนาคน และเราก็ตั้งกองตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินขึ้นมาใหม่และส่งคนไปอบรมดูแลงานที่ต่างประเทศ นี่เป็นปัญหาแรก ในด้านเครื่องมือเครื่องใช้เราก็อยู่ในระหว่างการพัฒนาปรับปรุง มีการใช้คอมพิวเตอร์โดยประสานงานกับกระทรวงการคลัง สัมทบประมาณได้ เพราะหลักการของเรามีว่าการบริหารการคลังต่อต้านการตั้งงบประมาณ การบริหารงบประมาณและการตรวจการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณนั้นเป็นหน้าที่สุดท้าย ในการตรวจสอบมันเริ่มต้นตั้งแต่สัมทบประมาณตั้งงบประมาณผ่านสภาโดยเรียบร้อยเมื่อสภาอนุมัติแล้ว กระทรวงการคลังทำการเบิกจ่าย เราก็เป็นคนที่จะตรวจสอบส่วนราชการนั้น ๆ ว่าได้จ่ายไปจริงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เมื่อแนวทางการทำงานเป็นเช่นนี้ ถ้าการใช้คอมพิวเตอร์สามารถประสานระหว่างสามหน่วยงานได้ มันก็ลดงานเรื่อง paper work ไปเยอะ ในเรื่องที่จะส่งถึงกันและกัน ก่อนที่ผมจะออกนี้ เรามีศูนย์คอมพิวเตอร์ที่กระทรวงการคลัง เราก็พยายามต่อออนไลน์เข้าไปที่กระทรวงการคลัง และสัมทบประมาณ เพื่อจะทำงานในรูปลักษณะให้ติดตามการใช้จ่ายเงินว่ามันเป็นไปอย่างไร และเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ อันนี้ก็เป็นเรื่องเครื่องมือเครื่องใช้ซึ่งเป็นเรื่องของการพัฒนา และระหว่างนี้ก็ดำเนินการต่อไป และต่อไปถ้าเราสามารถออนไลน์ไปตามภูมิภาคของเรา 12 แห่ง มันก็จะทำให้การประมวลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น อันนี้เป็นอุปสรรคอันที่สอง

"สำหรับการเพิ่มพูนวิชาการความรู้ เนื่องจากเรามีภาคีของต่างประเทศอยู่ 2 ระดับด้วยกันระดับอาเซียนแบชฟิกมารวมกันเป็นสหพันธ์ ASOSAI และมีสหพันธ์มนตรีในระดับโลก INTOSAI นี่เป็นเรื่องของการพัฒนา

"ปัญหาการตรวจสอบบัญชีของ supreme audit ของทั่วโลกในภาคอาเซียนอุปสรรคนักวิชาการมันต้องก้าวหน้าขึ้นเรื่อย และการที่เราจะมาตามการตรวจสอบของ regularity มันจำเป็นต้องทำแต่ก็จะต้องปล่อยให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบทำไปโดยตรงแล้วเรามาประเมิน ผลอันนี้เป็นแนวโน้มของการตรวจสอบบัญชีที่จะต้องเป็นไปแต่ถึงอย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. ตรวจเงินแผ่นดินของ

เรานี่ เราก็มองหน้าทีพอสมควรแล้วก็ไม่มีปัญหาอะไรเรื่องของการทำงาน
เว้นแต่ในเรื่องปริมาณงานกับคนเท่านั้นเอง ที่มันทำให้งานเราไม่รวดเร็วเท่าที่
ควรจะเป็นเพราะเรื่องของการตรวจสอบมันจะต้องให้มัน up to date ให้มัน
ทันถึงจะแก้กันได้ถ้ามัน late มันก็ไม่มีประโยชน์" (ทวี หนุณักดี, สัมภาษณ์,
4 มิถุนายน 2533)

ประการที่สอง คือปัญหาการแทรกแซงในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรใน สดง.
ปัญหานี้ นายทวี หนุณักดี ยอมรับโดยตรงว่าในสมัยที่ยังดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สดง. นั้น
ไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารในการแต่งตั้งโยกย้าย บุคลากรในสำนักงาน แต่ในปัจจุบันได้
เกิดการแทรกแซงขึ้นแล้ว ทำให้ข้าราชการเกิดการชว่เสียหาย และทำให้ความเป็นอิสระในการ
ทำงานมีน้อยลง

"คือว่าคนเข้าใจว่าเมื่อผมขึ้นกับรัฐบาลแล้ว ขึ้นกับท่านนายก-
รัฐมนตรีนะ ความเป็นอิสระจะไม่มี การทำงานการเป็นอิสระของเรามีกฎ-
หมายเฉพาะที่จะทำอะไรได้ตามมาตรา 13, 14 แต่ว่าคนเรามองว่าผมมาขึ้นกับ
นายกรัฐมนตรี ก็มองว่าความเป็นอิสระคงจะน้อยไป แล้วคงจะตรวจสอบอะไร
กับท่านไม่ได้ ความจริงเราตรวจได้หมดทุกอย่าง แล้วคนมองผมว่าเป็น
internal audit ไป ไม่ใช่ external audit กระทรวง ทบวง กรมอื่น
และแม้กระทั่งตัวท่านเราก็ตรวจได้ตลอด แต่ว่าความเสียหายมันมีอยู่นิดเดียวว่า
ถ้าท่านในเรื่องการแต่งตั้งบุคคล บางทีก็มา interfere ได้ แต่สมัยผม
ไม่มี interfere นะในปัจจุบัน interfere ได้แต่นายกฯ ท่านไม่ใช่
interfere รัฐมนตรีที่ดูแลมา interfere ในการแต่งตั้งอันนี้ก็เป็นปัญหาซึ่ง
บังเกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่ไม่ได้เกิดในสมัยผมผมว่าท่านลงมาล้างลูก ตั้งลูก ตั้งคน
ที่ใกล้ชิดกับท่านพวกนี้ทำให้ชีวิตของข้าราชการเสีย เมื่อชีวิตของข้าราชการ
เสียในเรื่องของการทำงานแล้วความเป็นอิสระมันก็น้อยลง อันนั้นเกี่ยวข้องซึ่งก็
มีอยู่ อันนี้ผมว่าจะแก้ไขได้ ผมเป็น 8 ปีไม่เคยมีใครนะ ผมเสนออะไรไปก็เป็น
อย่างนั้น เวลานี้คุณจะสังเกต สดง. ไม่มีอยู่ในระบบ เวลาใครพูดก็
บ.บ.บ.ๆๆ สมัยก่อนเราเฟื่องนะ การล้างลูกทำให้ชีวิตข้าราชการเสีย
ผมเข้าใจว่าก็คงไม่เป็นอิสระเท่าที่ควรจะเป็น แต่ก็คงจะมีความอิสระ เพราะ
ทุกคนยังรักสถาบันแต่ทว่างานอย่างนี้ ที่จะแก้ในปัจจุบันเราควรที่จะเอาคณะ-
กรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งมีอยู่แล้ว เป็นคณะ-
กรรมการสามัญมาทำหน้าที่นี้โดยเอาผู้อำนวยการ สดง. มาเป็นเลขานุการ
หรือส่งพวกนี้ไปเป็นบอร์ดในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลย เอาไปเสียคน
หนึ่งผู้แทนอาจจะ เป็นประธานคณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณฯ ไป

เป็นประธาน แล้วก็ตั้งอธิบดีกรมอัยการ ไปเป็นบอร์ด ไปคุมอันนี้อีกที ก็จะช่วยงานทางฝ่ายสภาที่จะคุมฝ่ายบริหาร ได้ดียิ่งขึ้น ไม่ต้องมีการล้วงลูกเล่น เพราะมีพวกนี้เป็นบอร์ด ส่วนเรื่องงานก็ทำ เมื่อความสะอาดมันมีงานมันก็เดินไปตามรอยของมันเป็นเอง ใจผมคิดอย่างนั้น เพราะเหตุว่าในข้อต่อ ๆ ไปจะดูเรื่องงานบุคคลหรืองานองค์การ งานมันช้า ถ้าเป็นงานบุคคลก็งาน ป.ป.ป. ถ้าเราไปตั้งพวกนี้เป็นตัวร่วมของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ดี เป็นตัวร่วมของสตง. ก็ดี แล้วเวลาคุณมีสิทธิที่จะเรียก เราที่ Strong ตรงนี้ขึ้นมาให้ประธานคณะกรรมการมาธิการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีมันได้ทั้งบุคคลได้ทั้งองค์กร แล้วอันนี้ตั้งเป็นหลักเกณฑ์เอาไว้เลย ฝ่ายค้านจะต้องเป็นประธานอยู่เสมอ ก็จะใช้อำนาจการเป็นเครื่องมืออยู่กับบริหารก็ได้ เพราะตัวประธานกรรมการมาธิการเป็นฝ่ายค้านไปแล้ว ก็งานรัฐบาล ถ้าแก้แบบนี้ หรือถ้าไม่แก้แบบนี้จะตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาก็ตาม ผู้ตรวจการคนนั้นก็ควรจะต้องมานั่งทำหน้าที่อย่างนี้ใน 2 บอร์ด เมื่อตั้งเข้ามาแล้ว" (ทวี หนูนักดี, สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2533)

ประการที่สาม ในด้านอำนาจหน้าที่ของ สตง. โดยเฉพาะในเรื่องของการตรวจสอบงบประมาณรายจ่าย ซึ่งในเรื่องนี้อดีตผู้อำนวยการ สตง. นายทวี หนูนักดี ให้ทรงเห็นว่าต้องแก้ไขที่ต้นเหตุคือการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ยินยอมอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งหมายถึงการยอมรับว่างบประมาณรายจ่ายส่วนนั้นเป็นความลับ หรือเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผย

"ในเรื่องเงินราชการลับ เราต้องยอมรับกันก่อนว่าเป็นเรื่องลับ และเวลาที่เขาเสนอ เขาเสนอเข้าที่ประชุมสภา ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนได้พิจารณาทางสภาผู้แทนราษฎรก็ให้เข้ามา ต้องดูตั้งแต่เหตุเสียก่อนว่าไปยอมให้เขาตั้งแต่ต้น หรือให้เขาโดยมีมาตรการเพิ่มเติม แต่เวลานี้การควบคุมงบประมาณราชการลับก็มีพอสมควร เขามีระเบียบแบบแผนข้างใน ซึ่งเราจะขอดูก็แจ้งเขาไปในเมื่อเป็นเรื่องลับ เราก็ไม่อยากไปก้าวก่ายมากมายนักประการหนึ่งและอีกประการหนึ่ง เราดูแต่เพียงว่าการเบิกจ่ายไปเข้าบัญชีราชการเรียบร้อยมี ส่วนการเบิกจ่ายถ้าเราไม่เชื่อตัวผู้บัญชาการ ก็เหมือนเราไม่เชื่อตัวท่านนายท้าว เพราะนายท้าว เราให้ปีละ 3 ล้านงบประมาณรายจ่าย ต้องแก้ที่เหตุคือไม่ให้ตั้งแต่ต้นและสภาเป็นคน screen ชั้นต้น เมื่อสภาไปยอมให้เขาแล้วและยอมให้ถือเป็นลับ และจะต้องไปตรวจทำไมเรื่องลับ เราจะ ไม่ก้าวล่วงเข้าไปถึงอย่างนั้น แต่เราได้ดูระบบการควบคุมภายในว่าอำนาจสั่งการเขาดำเนินการเป็นไปตามนั้นไหม แต่รายละเอียดไม่ดู...การที่สภา approve ให้เป็นงบประมาณรายจ่ายคือให้เป็นเรื่องที่ไม่เปิดเผย" (ทวี หนูนักดี, สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2533)

อย่างไรก็ตามแนวทางในการตรวจสอบราชการลับในทรนระของอดีตผู้อำนวยการ สดง. ก็คือเมื่อเวลาผ่านไป อาท 3 ปี ควรจะอนุญาตให้มีการตั้งคณะกรรมการเข้าไปดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับได้

"คือในตอนบึงประมาณที่จ่าย มันอาจจะ เป็นเรื่องที่ลับ ไม่ควรเปิดเผยให้คนรู้ อย่างเรื่องจะไปต่อต้านพวกที่มีปัญหาเช่น ที่ปัตตานี สมมติจะต้องไปจ่ายเงินให้พวกสายลับหรือชคเซยเพื่อเอาคนที่โดนจับออกมา หรืองานข่าวต่าง ๆ บินนี้อาจจะลับ แต่อีกสามปี มันไม่ควรจะลับเหมือนกับชั้นเอกสารลับ-เฉพาะลับเปิดเผยได้บ้าง เพราะฉะนั้นเราอาจจะวางหลักเกณฑ์ได้บ้างว่าหลังจากนั้นสามปี ให้มีการตั้งคณะกรรมการไปตรวจสอบการใช้จ่ายเงินจำนวนนั้น อาจจะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และประธาน ป.ป.ป. ตั้งเป็นบอร์ด ผมเคยคุยเรื่องนี้ และผู้หลักผู้ใหญ่ก็ยอมรับความคิดอันนี้ แต่พอผู้ใหญ่จริง ๆ ท่านไม่เอา คล้าย ๆ กับว่าของ ๆ ท่านใครจะอยากให้เป็นเจ้าหัวใจ แต่พอจะเอาเรื่องเข้าจริง ๆ เราก็สอบได้ อย่างเช่น สมัยจอมพลสฤษดิ์ (ธนะรัชต์) เพราะเราไปคุยบู้ชีเมื่อเบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลางแล้ว มันก็ไปเข้าบัญชีหลวงนี้เราดู แต่ว่าออกจากหลวงไปจ่ายเป็นราย ๆ เราไม่คุยให้บัญชีการให้อะไรพวกนี้ แต่ว่าเงินหลวงจะต้องเข้าบัญชีตามระเบียบแบบแผนของส่วนราชการเขามีนะ การใช้จ่ายราชการลับอำมาจใคร ทำไร้ว เขามีนเป็นชั้นตอนหน่วยของเขามีเราเคยเรียนมา ดูว่ามีการควบคุมยังง... คนเราพอทันภาวะ ไปแล้ว ในภาวะอย่างเรา ๆ อาจ จะเห็นความจำเป็น พอไปอยู่ในตัวที่มีอำมาจจริง ๆ ที่จะสั่งจ่าย ก็ชักไม่ค่อยชอบ มันเป็นเรื่องของความสำนึกของคน เหตุผลมันควรจะตรวจ แต่ว่าสภาวะการณและสิ่งแวดล้อม พอคนไปอยู่ในตำแหน่งที่จะตรวจ มันไม่ยอมให้มีใครมาตรวจแต่ก็คงจะวางระบบได้แต่ต้องไ้ระยะเวลา..." (ทวี หนูนักดี, สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2533)

การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาตามประเพณีโบราณของไทย

การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาแด่พระมหากษัตริย์อันเนื่องมาจากความทุกข์ร้อนของประชาชนเป็นประเพณีของไทยมาแต่สมัยโบราณ นับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ประเพณีนี้ได้สืบเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน แม้ว่าพระมหากษัตริย์จะได้เปลี่ยนแปลงสถานะจากการเป็นพระประมุขในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งทรงถืออำมาจเด็ดขาด มาเป็นพระประมุขในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้ทรงถืออำมาจบริหารคังเช่นในอดีต อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ของไทยในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญยังทรงมีสถานะเป็น "เจ้าเหนือ

หัว" ที่ได้รับการเคารพสักการะเทิดทูนจากราชบุตรของพระองค์อย่างไม่เสื่อมคลาย ดังนั้น การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของประชาชนจึง เป็นวิธีการร้องทุกข์วิธิการหนึ่งที่ประชาชนมักจะกระทำกันอยู่เสมอ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาทางการปกครอง ได้เป็นอย่างดี

จากข้อมูลเกี่ยวกับการถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรมของราษฎร (ไม่รวมฎีกาของบรรดาผู้ต้องโทษในเรือนจำ) ซึ่งทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับเรื่องจากสำนักพระราชเลขานุการในระยะเวลา 3 ปีเศษที่ผ่านมา ปรากฏว่าในปี พ.ศ.2531 มีจำนวน 378 เรื่อง ปี พ.ศ.2532 มีจำนวน 349 เรื่อง ปี พ.ศ.2533 มีจำนวน 368 เรื่อง และในระยะเวลา 6 เดือนแรกของ ปี พ.ศ.2534 (มกราคม-มิถุนายน) มีจำนวน 175 เรื่อง ซึ่งเมื่อรวมฎีกาทั้งหมดที่ราษฎรและผู้ต้องโทษทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ในแต่ละปีจะเฉลี่ยถึง 1,000 เรื่อง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2534)

ตารางที่ 5

ข้อมูลเกี่ยวกับการถวายฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรม

	จำนวนเรื่องที่ได้รับจากสำนักพระราชเลขานุการ				หมายเหตุ
	ปี 2531	ปี 2532	ปี 2533	ปี 2534	
มกราคม	30	33	48	38	
กุมภาพันธ์	35	30	33	20	
มีนาคม	33	25	28	29	
เมษายน	33	40	26	33	
พฤษภาคม	35	27	30	35	
มิถุนายน	30	25	25	20	
กรกฎาคม	26	18	19	-	
สิงหาคม	35	30	39	-	
กันยายน	44	32	29	-	
ตุลาคม	26	27	39	-	
พฤศจิกายน	27	32	31	-	
ธันวาคม	24	30	21	-	
รวม	378	349	368	175	

ที่มา : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2534

กระบวนการดำเนินการต่อฎีกาที่ราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์นั้น พักตร์พริ้ง วัชระ อดีตหัวหน้าฝ่ายใต้คอบ กองกลาง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ให้ข้อมูลว่า ฎีกาส่วนใหญ่เป็นของราษฎรจากต่างจังหวัด ซึ่งทางสำนักราชเลขาธิการจะส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในแต่ละวันมีจำนวนไม่แน่นอน ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนปี พ.ศ. 2531 กองนิติธรรมจะเป็นผู้รับผิดชอบ แต่หลังจากปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา กองกลางจะทำหน้าที่รับผิดชอบฎีกาที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมของราษฎร ส่วนกองนิติธรรมจะรับผิดชอบฎีกาของบรรดาผู้ต้องโทษในเรือนจำ

พักตร์พริ้ง วัชระ กล่าวว่า ฎีกาส่วนใหญ่จะเป็นลายลักษณ์อักษรที่มีลักษณะทั้งแบบเขียนด้วยมือ และพิมพ์ดีด และลงชื่อผู้ร้องทุกข์ เป็นชื่อจริง นามสกุลจริง โดยกองนิติการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเชิญผู้ร้องทุกข์มาแสดงตัวและรับรองว่าเป็นผู้มีตัวตนจริง ยกเว้นบางเรื่องเป็น ฎีกาของชาวต่างประเทศ กองต่างประเทศก็จะเป็นผู้ดำเนินการให้ในฎีกานั้น หลังจากนั้นทางผู้อำนวยการกองกลางก็จะเป็นผู้ส่งเรื่อง ไปยังกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น ๆ ให้สอบสวนข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นกลับมายังกองกลาง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และกองกลางก็จะทำหนังสือแจ้งกลับไปยังสำนักราชเลขาธิการว่าในแต่ละเรื่องได้แจ้งให้หน่วยงานใดเป็นผู้ไปดำเนินการต่อไป พร้อมทั้ง กองกลางยังทำหนังสืออีกฉบับหนึ่ง ไปถึงปลัดกระทรวงที่รับผิดชอบด้วย (พักตร์พริ้ง วัชระ, สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2533)

พักตร์พริ้ง วัชระ (2533) ได้ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและถวายความเห็นประกอบพระราชดำริของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องว่าค่อนข้างจะใช้เวลานานมาก โดยเฉพาะกรมตำรวจ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

"กรมตำรวจนานมาก ความเห็นว่าจะได้มา เรามีหนังสือไปทางถามทุกเดือน ถึงแม้เรื่องจะยังไม่สรุปไม่ได้ แต่เราก็ต้องการทราบผลความคืบหน้า เพราะผู้ร้องบางคนไปนอนรอค้ำคอบที่สำนักราชเลขาธิการก็มี เราต้องการให้เขารู้ว่าขณะนี้เรื่อง ไปถึง ไหนแล้วกรมตำรวจมักจะแจ้งแต่เพียงว่าเรื่องกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกรมตำรวจ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วแต่ละ เรื่อง ใช้ระยะไม่ต่ำกว่า 1 ปี บางเรื่องก็ 2 ปี, 3 ปี

"อย่างกระทรวงเกษตรฯ เป็นหน่วยงานที่รู้สึกไม่ serve เราไม่เข้าใจเหมือนกันว่าเป็นระบบของเขา หรือเขาช่วยไม่ได้ โดยเฉพาะเรื่องที่ดินทำกิน เป็นเรื่องที่ไม่ได้เกี่ยวข้องเฉพาะครอบครัวเดียว แต่อาจจะเกี่ยวข้องถึง 400 ครอบครัว เขาต้องตั้งคณะกรรมการว่าจะช่วยเหลืออย่างไร เช่น จัดที่ดินในป่าสงวนที่หมดสภาพแล้ว และมีคนเข้าไปอยู่แล้ว จะเอาเขาออกไปก็เป็น

ปัญหาอีกทางรัฐบาลก็พยายามแก้ไข โดยการให้แบ่งปันที่ดินกัน คนเคยได้ 100 ไร่ ให้เหลือ 10 ไร่ มันก็ยาก แม้ว่ารัฐบาลจะให้เงินค่าหักล้างทางพงที่ได้ ลงทุนลงแรง ไปปัญหามันจะ เกิดเป็นลูกโซ่"

สำหรับ หน่วยงานที่ดำเนินการตอบสนองต่อฎีกาได้ค่อนข้างรวดเร็ว ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และกรมประชาสงเคราะห์ เนื่องจากเป็นกรณีของโรคภัยไข้เจ็บ โดย พักตร์พริ้ง วัชระ กล่าวว่า

"ส่วนหน่วยงานที่ดำเนินการเรื่องได้เร็วก็มี เช่น กระทรวงสาธารณสุข เร็วมาก เพราะ เป็นเรื่องเกี่ยวกับโรคภัยไข้เจ็บ ค่ารักษาพยาบาล ทางกระทรวงก็จะช่วย เช่น ให้คนไข้มารับเงินคืน หรือช่วยรักษาพยาบาลให้ เขาจะดำเนินการ ไปเลยเพื่อพระเจ้าอยู่หัว คนจนมาก ๆ ไม่มีที่อยู่อาศัยเจ็บป่วย กระทรวงสาธารณสุขก็จะออกบัตรสงเคราะห์ให้ กระทรวงมหาดไทยก็อาจจะให้กรมประชาสงเคราะห์ช่วยทันที เช่น ให้เงิน 1,000 บาท เพราะฉะนั้น โดยเฉลี่ยเรื่องพวกนี้ 2 เดือน เรียบร้อย"

พักตร์พริ้ง วัชระ กล่าวถึงการสอบสวนหาข้อเท็จจริงนั้น ทางสำนักราชเลขาธิการ อาจดำเนินการด้วยตนเองในอีกทางหนึ่ง เพราะทางสำนักราชเลขาธิการอาจไม่เชื่อถือข้อมูล และการดำเนินการของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแต่ฝ่ายเดียว

"หลังจากที่มีการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว อาจจะมีการช่วยเหลือกันเองได้ ทางสำนักราชเลขาธิการ อาจส่งคนไปสอดแนมเอง เป็นเรื่องที่ลือกันพูดกันว่าสำนักราชเลขาธิการ ไม่ใช่จะเชื่อถือข้อมูลจากทางราชการอย่างเดียว เช่นเรื่องใหญ่ ๆ ที่กระทบต่อส่วนรวม จากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะทำเรื่องสรุปให้นายกรัฐมนตรีทราบเดือนละครั้ง เป็นลักษณะบัญชีแบบเรื่อง โดยสรุปเรื่องแต่ละเรื่องว่าผลเป็นอย่างไร จากนั้น กองกลางก็จะทำบัญชีเก็บรวมเรื่องที่ดำเนินการเสร็จแล้ว เพื่อให้เลขาธิการ ครม.ทราบด้วย" (พักตร์พริ้ง วัชระ, สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2533)

สำหรับในเรื่องข้อมูลรายละเอียดของการร้องทุกข์นั้น ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไม่ได้คาดหวังว่าหน่วยงานราชการได้รับเรื่องจำนวนเท่าไร และ ไม่ได้มีการแยกเรื่องตามหน่วยงาน และ ไม่ได้มีการแยกประเภทเรื่องร้องทุกข์ไว้จึง ไม่อาจทราบข้อมูลเกี่ยวกับการฎีกา ร้องทุกข์โดยละเอียด

อย่างไรก็ตาม การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของราษฎร จากสถิติที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ความเดือดร้อนของประชาชน อันเนื่องมาจากปัญหาการกระทำทางปกครอง ไม่ได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด และการแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานฝ่ายบริหารก็ไม่อาจที่จะแก้ปัญหาได้อย่างถ่องแท้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ประการหนึ่งว่า การแก้ไขปัญหาโดยองค์กรของฝ่ายบริหารเอง ไม่สัมฤทธิ์ผล การฎีการ้องทุกข์จึง ได้กลายเป็นที่พึ่งสุดท้ายของราษฎร ไปโดยปริยาย

กล่าวโดยสรุป จากสถิติจำนวนเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนที่มีไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานที่ขึ้นต่อฝ่ายบริหารก็ดี หรือหน่วยงานที่ไม่ได้ขึ้นต่อฝ่ายบริหารก็ดี ได้ทวีจำนวนขึ้นมาก และส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชน ตลอดทั้งการ ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิ่งเหล่านี้เป็นสภาพปัญหาการกระทำทางการปกครองที่ยัง ไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขจากฝ่ายบริหารและนับวัน จะทวีความรุนแรง และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิถีทางการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การควบคุมด้านนโยบาย ด้านการเงิน และการบริหารทั่วไป เป็นการแก้ไขที่ยัง ไม่ตรงจุดและ ไม่ได้ผลเต็มที่ เนื่องจากเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในระดับสูงเท่านั้น และขึ้นกับเงื่อนไขต่าง ๆ หลายประการ อาทิ ความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองของประชาชน ความเอาใจใส่และความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการติดตามข้อบกพร่องของฝ่ายบริหาร ซึ่งเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้แม้จะหมดไป แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าปัญหาการกระทำทางการปกครอง จะได้รับการแก้ไขจนบรรลุผลสำเร็จได้เสมอไป เพราะความสำเร็จในการแก้ไขยังขึ้นกับเอาใจของรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารแต่ละคนอีกด้วย

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า ในประเทศที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดีแล้วก็ตาม การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิถีทางการเมืองก็ยังไม่พอเพียง จึงต้องมีการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรขึ้นมาเสริมข้อขัดข้องในการควบคุมฝ่ายบริหาร ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 3

ในขณะเดียวกัน การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิถีทางอื่นที่มีใช้วิถีทางการเมือง ได้มีบทบาทที่เข้ามาเสริมข้อขัดข้องในการควบคุมฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปประเทศต่าง ๆ มักเน้นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายบริหารด้วยกันเองมากกว่าจะเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายอื่น ๆ อาทิ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทยการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีทางอื่น แบ่งออกเป็น 3 วิธี การ
 วิธีแรก คือ การร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา
 ระดับสูงกว่าหรือสูงสุด ซึ่งวิธีการนี้ทุกประเทศใช้กันเป็นเรื่องปกติ อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่พิสูจน์
 ทราบโดยทั่วไปว่าวิธีการดังกล่าวนี้มีข้อบกพร่องมากมายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การ
 ปราศจากวิธีการดำเนินการที่แน่นอนในการรับฟังปัญหาและแก้ไขปัญหาก็แก่ผู้ได้รับความเดือด-
 ร้อนดัง เช่นคดีหรือข้อพิพาท ดังนั้นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีนี้จึงมักได้ผลน้อย และหวังผล
 ได้ยาก ตลอดทั้งเป็นวิธีการที่ค่อนข้างบิดลပ် หรือไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน จึงทำให้วิธีการ
 ดังกล่าวกลับกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการกระทำทางการปกครองไปโดยปริยาย และเป็นที่มา
 ของความพยายามในการจัดตั้งองค์กรกลาง ที่จะเข้ามาทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการกระทำ
 ปกครองแทนวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร หรือคอยตรวจสอบวิธีการร้องเรียนภายในฝ่าย
 บริหารอีกชั้นหนึ่ง

ในปัจจุบัน ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหายภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง โดยการ
 ออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ โดยเน้นการจำกัดการ
 ใช้ "ดุลพินิจ" ของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่อง "การปฏิบัติราชการ
 เพื่อประชาชน" หรือ "การบริการสาธารณะ" นั้นเอง อย่างไรก็ตามระเบียบดังกล่าวนี้จะมีผล
 ในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงไร เป็นเรื่องที่น่าสงสัยอยู่ แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว การพยายามแก้ไข
 ปัญหาด้านการบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว ไม่ใช่เป็นการแก้ไขปัญหาการกระทำทางการ
 ปกครองทั้งหมด ทั้งนี้เพราะปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ที่อยู่นอกเหนือการบริการ
 สาธารณะยังมีอยู่อีกเป็นจำนวนมาก อาทิ ปัญหาในด้านการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากการขาด
 แคลนที่ดินทำกิน หรือการได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงาน
 เจ้าหน้าที่

วิธีการที่สอง ซึ่งเป็นวิธีการให้ลักษณะกึ่งข้อพิพาท ได้แก่ การควบคุมฝ่ายบริหาร โดย
 เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ (ซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรม) หน้าที่วินิจฉัยกรณีโต้แย้งในลักษณะที่เป็น
 คดีข้อพิพาท วิธีการนี้ในประเทศไทย จะเห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ การ
 จัดตั้งผู้ตรวจราชการในระดับต่าง ๆ การจัดตั้งสำนักงานและคณะกรรมการ ป.ป.ป. และการจัด
 ตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งทั้งหมดขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเพื่อมาทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการ
 กระทำทางการปกครอง โดยวิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาทนี้

ไม่เป็นที่น่าสงสัยแต่ประการใดว่าทำไมหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นจึงไม่บรรลุผล
 สำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ สำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นหน่วยงานที่ประชาชน
 คนไทย โดยทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจในหน่วยงานนี้ค่อนข้างน้อยมาก ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวนี้เอง
 ได้ยอมรับถึงความไม่พร้อมขององค์กร และไม่พยายามที่จะประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานเป็นที่

รู้จักแพร่หลายในหมู่ประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าแปลกประหลาดใจมากกว่าฝ่ายบริหาร ได้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อทำหน้าที่แก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน แต่หน่วยงานนี้กลับไม่พยายามท้าวไกลชิดกับประชาชน ด้วยสาเหตุของความไม่พร้อมในการแก้ไขปัญหา ซึ่งอาจสะท้อนถึงความไม่จริงจังในความพยายามแก้ไขปัญหานั้นเอง

นอกจากนั้นในบรรดาคำร้องทุกข์ของประชาชนที่ยื่นต่อหน่วยงานดังกล่าว ปรากฏว่า คำร้องทุกข์จำนวนมากไม่ได้รับการพิจารณาจากหน่วยงาน ด้วยสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ ผู้ร้องทุกข์ไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรง, เป็นเรื่องที่คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และเป็นเรื่องต้องห้ามตามกฎหมายมิให้คณะกรรมการฯ รับเรื่องไว้พิจารณา จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้คือ "จุดอ่อน" หรือ "ช่องโหว่" ที่สำคัญยิ่งของฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการปกครองในสภาวะปัจจุบันที่สภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศไทยมีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และเป็นเงื่อนไขที่แสดงให้เห็นถึงการไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเกือบโดยสิ้นเชิง ของการจัดตั้งหน่วยงานที่มาทำหน้าที่แก้ไขการกระทำทางการเมืองการปกครองโดยสังกัดฝ่ายบริหารด้วยตนเอง

ในกรณีของการจัดตั้งผู้ตรวจราชการในระดับต่าง ๆ ได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรม ก็มีลักษณะที่ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเช่นเดียวกับการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ นอกจากจะมีปัญหาในด้านความไม่ชัดเจนของบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการในระดับต่าง ๆ แล้ว ปัญหาที่สำคัญยิ่งก็คือ การที่ผู้ตรวจราชการไม่ได้มีอำนาจสั่งการที่แท้จริง ผู้ตรวจราชการทำหน้าที่เป็นเพียงสตาฟของผู้บังคับบัญชาในระดับสูง ในแต่ละระดับ ซึ่งผู้บังคับบัญชาเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขปัญหของผู้ตรวจราชการเสมอไป และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ตำแหน่งผู้ตรวจราชการได้กลายเป็นตำแหน่งที่ปราศจากความสำคัญโดยสิ้นเชิง เพราะนอกจากผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับจะไม่ให้ความสำคัญแล้วยังใช้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการนี้เป็นเครื่องมือในการบริหารบุคคลในองค์กร โดยส่วนใหญ่ใช้เป็นที่ "แขวน" สำหรับผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่เป็นที่พอใจของผู้บังคับบัญชา หรือสำหรับรองรับบุคคลที่หาตำแหน่งสำคัญให้ไม่ได้ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมาจนกระทั่งบัดนี้

ในด้านคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป.ป. และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สดง. นั้นเป็นเพียงหน่วยงานตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สังกัดฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ใช่หน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน หน่วยงานทั้งสองนี้จึงไม่ใช่หน่วยงานที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ตามหน่วยงานทั้งสองซึ่งสังกัดฝ่ายบริหารก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับองค์กร หรือหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเป็นอิสระ

ของหน่วยงาน ซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรด้วย ความเป็นอิสระของหน่วยงานนับเป็นปัญหาที่จะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคต ดังจะเห็นได้จาก ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายบริหารระดับสูง ในการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงาน เป็น เรื่องที่ปรากฏโดยทั่วไป สำหรับวงการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย ซึ่งส่งผลให้การยอมรับและ ความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อผู้บริหารองค์กรและหน่วยงานโดยรวมมีแนวโน้มลดต่ำลง ซึ่งนับ เป็นปัญหาที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ในระยะยาว

ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้ได้กล่าวมาแล้ว สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เพียงพอใน แง่ของการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยองค์กรของฝ่ายบริหารเอง ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชน ได้แสดงการร้องทุกข์โดยการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาแด่องค์พระประมุขของชาติ ในแต่ละปีมีเป็น จำนวนมาก ในขณะเดียวกัน การสนองตอบของหน่วยงานของฝ่ายบริหารต่อการร้องทุกข์ ดังกล่าว โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิด ก็มีการสนอง ตอบอย่างค่อนข้างเฉื่อยชา อาทิ ปัญหาในเรื่องที่ดินที่เกี่ยวกับกระทรวง เกษตรและ สหกรณ์ หรือปัญหาการได้รับความไม่เป็นธรรมที่เกี่ยวข้องกับกรมตำรวจ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็น ว่าความเดือดร้อนของประชาชนนั้นวันจะ ได้รับการเฉยเมยต่อการแก้ไขปัญหาของฝ่ายบริหารเป็น อย่างยิ่ง

ดังนั้น ในสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยในอดีตมาจนถึง ปัจจุบัน จึงมีลักษณะที่รัฐหรือฝ่ายบริหารคือ "นาย" ของประชาชน หากใช้ "ผู้รับใช้" ประชาชน ไม่ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐ- สภา ทางออกสำหรับปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จึงเป็นที่มาของแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กร ผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติที่จะมาทำหน้าที่ในการช่วยเสริมการควบคุมการกระทำ ทางการปกครองให้แก่ฝ่ายบริหารให้บรรลุความสำเร็จ หรืออย่างน้อยก็เป็นการช่วยบรรเทา ปัญหาให้แก่ประชาชนได้ในส่วนหนึ่ง ซึ่งจะได้มีการพิจารณาในรายละเอียดของแนวคิดในการจัดตั้ง ผู้ตรวจการรัฐสภาในบทต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย