



รูปแบบการคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่ายปกครอง  
ภายหลังการกระทำทางปกครอง

ในบทที่ 6 ได้ศึกษาลักษณะขององค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองไปแล้ว ในบทนี้จะได้ศึกษาวิธีการและรูปแบบการควบคุมต่อไป

รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครอง  
ในรูปแบบของการควบคุมภายใน หอจำแนกออกได้ดังนี้

- 7.1 การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ที่กระทำนิติกรรมทางปกครอง
- 7.2 การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำนิติกรรมทางปกครอง ทบทวนนิติกรรมทางปกครอง
- 7.3 การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ
- 7.4 การร้องทุกข์

7.1 การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ที่กระทำนิติกรรมทางปกครอง

วิธีการนี้เป็นวิธีการธรรมดาที่สุด ได้แก่ การที่เอกชนหรือผู้เสียหายได้ร้องขอต่อตัวเจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งว่าการนั้นไม่ชอบหรือทำให้ตนต้องเสียหาย ซึ่งตนเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในทางปฏิบัติหรือในทางกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการนั้นได้รับคำร้องขอ ก็จะเป็นผู้พิจารณาการกระทำนั้นใหม่ว่า การที่ตนได้กระทำไปแล้วนั้น ถูกผิดหรือเหมาะสมอย่างไร ถ้าเห็นว่าไม่ถูกก็สั่งยกเลิกหรือแก้ไขการกระทำนั้นเพื่อมิให้เกิดการเดือดร้อนเสียหายแก่เอกชน วิธีการนี้จะได้ผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ และประชาชนจะต้องเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนว่ามีอย่างไรด้วย

ในประเทศฝรั่งเศส การขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ก่อให้เกิดกรณีนั้น  
เองเป็นผู้พิจารณา ทบทวนคำสั่งใหม่อีกครั้งหนึ่ง เรียกว่า Recours Gracieux  
ซึ่งสามารถดำเนินการได้ไม่ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติให้ร้องเรียนได้หรือไม่ก็ตาม และ  
โดยทั่วไปไม่มีการกำหนดรูปแบบ และสามารถร้องเรียนด้วยวาจาได้<sup>1</sup> นอกจากนี้  
การร้องเรียนชนิดนี้ไม่ต้องทำบนเอกสารที่ติดอากรแสตมป์ และไม่มีอายุความ

ในระบบนี้โดยหลักแล้วถือว่า การร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองเป็นเรื่อง  
ที่แยกต่างหากออกจากการฟ้องศาล ผู้เดือดร้อนจากการกระทำทางปกครองสามารถ  
เลือกว่าตนจะใช้วิธีการใด และถ้าเลือกวิธีการร้องเรียนก็หาเป็นเหตุตัดสิทธิที่ฟ้อง  
ศาลไปพร้อม ๆ กันไม่ ถ้าฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยเสร็จก่อนศาล คำวินิจฉัยนั้นไม่มี  
ผลใด ๆ ต่อคดีที่อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาล แต่ถ้าคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง  
เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ถูกร้องเรียนว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ก็สมประโยชน์  
ผู้ร้องเรียน ศาลจะพิพากษายกฟ้องคดีที่อยู่ในระหว่างพิจารณานั้น แต่ถ้าหากเป็นกรณี  
ที่ศาลมีคำพิพากษาก่อนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองก็ยังมีสิทธิพิจารณาต่อไป  
ทั้งนี้คำวินิจฉัยที่ออกมาภายหลัง จะต้องไม่ขัดแย้งกับคำพิพากษาที่ถึงที่สุด<sup>2</sup>

วิธีดังกล่าวข้างต้นนี้มักมีผู้กล่าวว่า ไม่เป็นหลักประกันที่เที่ยงธรรมได้ เพราะ  
เป็นการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการณ์โดยตรง เท่ากับว่าให้ผู้ถูกกล่าวหาพิจารณา  
ตนเอง ซึ่งเป็นการยากที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยอมรับว่าตนเองได้กระทำการบกพร่อง  
หรือผิดพลาดได้ เว้นแต่ความผิดพลาดนั้นเกิดขึ้นโดยสุจริต ก็ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้สุจริตนั้น  
สามารถแก้ไขความผิดพลาดนั้นเสียเองได้ โดยไม่ต้องให้คดีขึ้นมาสู่ศาล และผลคือของ  
วิธีนี้โอกาสประการหนึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ที่ตนเองอาจสั่งการอย่างใดก็ได้เท่าที่ตนมีอำนาจตาม  
กฎหมาย กล่าวคืออาจสั่งตามคำร้องขอของเอกชน หรือสั่งมาก หรือน้อยกว่าคำร้องขอ  
ของเอกชนก็ได้ ทั้งเจ้าหน้าที่ที่ตนเองก็อาจแก้ไขการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองที่

<sup>1</sup> คำวินิจฉัย กองเซย์ เดตาท์, คดี Delzant 24 ตุลาคม 1956.

<sup>2</sup> โภคิน พลกุล, ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส,  
(กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 24.

ตนเองทำไป ทั้งในค่านความเหมาะสม ( opportunity) และความชอบด้วยกฎหมาย ( legality) ซึ่งหากเป็นศาลหรือองค์กรกึ่งตุลาการมักจะไม่มีอำนาจนี้ อย่างไรก็ตามการจะยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวนี้อาจมีข้อจำกัดบางประการทางกฎหมายได้<sup>3</sup>

วิธีการนี้เป็นวิธีการที่มีทั่วไปในทุกประเทศ และเป็นวิธีที่คล้ายคลึงกันโดยทั่ว ๆ ไป แต่ก็อาจมีข้อแตกต่างกันบ้างในเรื่องระยะเวลา ซึ่งในบางประเทศไม่ได้กำหนดระยะเวลาในขณะที่ประเทศอื่นมีกำหนดระยะเวลาไว้ ถึงอย่างไรก็ตามก็เป็นที่ยอมรับกันว่าวิธีการดังกล่าวเพียงวิธีการเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน

## 7.2 การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำนิติกรรมทางปกครองทบทวนนิติกรรมทางปกครอง

ในกรณีที่การกระทำของฝ่ายบริหารที่กระทำในฐานะฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนก็มีสิทธิขอให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปทบทวนการนั้นได้ การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นทบทวนการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อุทธรณ์จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยปกติก็มีการกำหนดเวลาให้ยื่นคำขอนั้น ถ้าหากผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของพนักงานฝ่ายปกครองไม่ยื่นภายในกำหนดนั้นก็ไม่ต้องรับไว้พิจารณา

### 7.2.1 หลักกฎหมายฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสมีวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองโดยเอกชนร้องเรียนหรืออุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเพื่อให้เพิกถอน

<sup>3</sup> ดู ทุนท์กี ไวส์ราวจ, "นิติกรรมทางปกครอง," ซึ่งตามหลักกฎหมายฝรั่งเศสจะต้องเป็นไปตามหลักการยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง.

หรือแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชา วิธีการดังกล่าวเรียกว่า Recors hierarchique ซึ่งถือว่าการขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้สั่งการแก้ไขอำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hiérarchique) ที่ตนมีเหนือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว แก้ไขข้อบกพร่องของการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชานั้น ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาอาจแก้ไขการนั้น ๆ ทั้งโดยเหตุความไม่เหมาะสม ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเหตุอื่น ๆ ก็ได้ ทั้งการแก้ไขก็ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะตามคำขอของเอกชน แต่อาจแก้ไขมากหรือน้อยกว่าที่เอกชนขอได้ อนึ่งหากการแก้ไขการนั้นมีลักษณะเป็นการยกเลิก หรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาก็ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายเช่นกัน<sup>4</sup> เช่น จะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบนั้นไม่ได้ หากการเพิกถอนนั้นทำภายหลังอายุความที่เอกชนจะนำคดีดังกล่าวมาขอให้ศาลปกครอง เพิกถอนการนั้นแล้ว ทั้งนี้เพราะหากยอมรับให้ผู้บังคับบัญชาเพิกถอนการนั้น ๆ ได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องเวลาจะเท่ากับเป็นการยอมรับว่า ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอำนาจมากกว่าศาลปกครองนั่นเอง

#### 7.2.2 หลักกฎหมายอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษได้จัดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยทางปกครองต่อรัฐมนตรี ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในเรื่องการจัดเมืองและชนบท ผู้ใดที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยขององค์กรส่วนท้องถิ่น ในเรื่องปฏิเสธไม่ให้การเปิดประกาศ หรือปฏิเสธในเรื่องการให้ความช่วยเหลือในแผนการที่ขออนุญาต ผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรส่วนท้องถิ่นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมได้ และนอกจากนี้ใน Town and Country Planning Act 1971 มิได้บัญญัติว่าคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่นจะมีผลตามกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี จึงมีผลว่าจะต้องมีการอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีได้เช่นกัน

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.



จะเห็นได้ว่า ในกฎหมายปกครองของอังกฤษโดยอมรับถึงการควบคุมภายในที่เกี่ยวกับผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกว่าสามารถรับเรื่องราวที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนเองได้เช่นกัน โดยถือว่าวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการเยียวยาของฝ่ายปกครองให้แก่ประชาชนผู้เสียหายประการหนึ่งเป็นวิธีการเยียวยาตามพระราชบัญญัติ (Statutory Remedies) ประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ Franks (The Franks Committee, 1957) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า

#### "การอุทธรณ์และการควบคุมโดยศาลยุติธรรม

ปัญหาประการแรกก็คือมีขอบเขตเพียงใดที่จะให้การอุทธรณ์กระทำต่อศาลยุติธรรมหรือต่อคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท (appellate tribunal) คณะกรรมการนี้เห็นว่า การให้อุทธรณ์โดยหาข้อเท็จจริงที่ตัดสินโดยคณะกรรมการพิเศษแล้วไปยังศาลยุติธรรมได้ ไม่เป็นสิ่งพึงประสงค์ เพราะจะเท่ากับเป็นการให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรที่เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (a body expert) ไปยังองค์กรที่ค่อนข้างจะไม่มี ความเชี่ยวชาญเฉพาะ (relatively inexpert body) ด้วยเหตุนี้ หากไม่มีเหตุพิเศษจริง ๆ แล้ว คณะกรรมการนี้เห็นว่า โครงสร้างการอุทธรณ์ที่ดีที่สุดซึ่งอาจใช้ได้ทั่วไปก็คือ การให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิเศษตามกฎหมายไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์พิเศษทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และความควรไม่ควร . . . คณะกรรมการนี้คิดว่า โดยหลักทั่วไปไม่ควรยอมให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิเศษไปยังรัฐมนตรีได้ . . ."<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Geoffrey Wilson, Cases and materials on constitutional and administrative law, (Cambridge : Cambridge University Press), P. 539.

ด้วยเหตุนี้ปัจจุบันการบัญญัติให้รัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์จากคณะกรรมการพิเศษตามกฎหมายจึงถูกคัดค้านจากนักนิติศาสตร์โดยทั่วไป และกฎหมายส่วนใหญ่ได้จัดตั้งคณะกรรมการวิจัยอุทธรณ์พิเศษขึ้นในฝ่ายบริหาร โดยเป็นอิสระจากรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมตามคำเสนอนี้ แต่ก็ยังมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีได้<sup>6</sup> และในกรณีที่รัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์นั้น ตามหลักกฎหมายอังกฤษรัฐมนตรีก็ต้องตกอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) เหมือนองค์กรกึ่งตุลาการอื่นอย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดการอุทธรณ์ไต่หาข้อกฎหมายยอมไปสู่ศาลยุติธรรมโดยเฉพาะศาลสูง (High Court) ได้เสมอ

### 7.2.3 หลักกฎหมายไทย

สำหรับในกฎหมายไทยนั้น โดยยอมรับถึงการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยมีกฎหมายวางระเบียบในเรื่องนี้อยู่หลายฉบับด้วยกัน<sup>7</sup>

<sup>6</sup> De Smith, Constitutional and Administrative Law, P. 549.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 วรรค 3  
 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 มาตรา 37  
 พระราชบัญญัติไซจับสั้น พ.ศ. 2485  
 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 69 วรรค 2  
 พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 20 และมาตรา 50  
 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 19 และมาตรา 53  
 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 26  
 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 46  
 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าทะเลและที่ดิน พ.ศ. 2504 มาตรา 19  
 พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522

(ต่อ)

- 7 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 มาตรา 25  
วรรค 2
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 22
- พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์น้ำ พ.ศ. 2525 มาตรา 9  
และมาตรา 15
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 59 มาตรา 74  
และมาตรา 107
- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 11
- พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 มาตรา 78
- พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 มาตรา 18
- พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. 2514 มาตรา 10
- พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 มาตรา 22  
มาตรา 43 และมาตรา 55
- พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2481 มาตรา 6
- พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2476 มาตรา 4
- พระราชบัญญัติควบคุมการเข้าเคหะและที่ดิน พ.ศ. 2504 มาตรา 19
- พระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505 มาตรา 27
- พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 10 วรรค 2
- พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 มาตรา 10 วรรค 2
- พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 มาตรา 10 มาตรา 34 และ  
มาตรา 55
- พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มาตรา 34
- พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504 มาตรา 35
- พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มาตรา 18
- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 17

(ต่อ)

- 7 พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 10 และมาตรา 38  
 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 15 และมาตรา 52  
 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 110 และมาตรา 48  
 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 19 มาตรา 39 และมาตรา 46  
 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และ  
 สิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 มาตรา 63  
 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2522 มาตรา 12  
 พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มาตรา 94 มาตรา 95  
 มาตรา 96 และมาตรา 97  
 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 10 มาตรา 13 มาตรา 14  
 และมาตรา 18 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 38 และมาตรา 41  
 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 103 และมาตรา 119  
 พระราชบัญญัติวัตถุที่มีพิษ พ.ศ. 2510 มาตรา 31 และมาตรา 16  
 พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มาตรา 10 และมาตรา 30  
 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 10 และมาตรา 22  
 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 24  
 พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 มาตรา 8  
 พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 มาตรา 22  
 มาตรา 45 และมาตรา 57  
 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 18  
 มาตรา 26 และมาตรา 42  
 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 มาตรา 13 มาตรา 19  
 มาตรา 22 มาตรา 28 มาตรา 30 และมาตรา 35  
 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 13 และมาตรา 28



---

(ต่อ)

- 7 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 21 มาตรา 30 และมาตรา 36  
พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495 มาตรา 12  
พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ  
พ.ศ. 2504 มาตรา 19 และมาตรา 23.  
พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 มาตรา 18 มาตรา 52 และมาตรา 99

ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะบัญญัติให้อุทธธรม์ไปยัง รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยปกติจะมีการกำหนดระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์ไว้ว่าจะยื่นอุทธรณ์ไว้ว่าจะยื่นอุทธรณ์ได้ภายในกี่วัน และนอกจากนี้ก็ยังจะกำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีนั้นให้เป็นที่สุดอีกด้วย<sup>8</sup>

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติบางฉบับ<sup>9</sup> ที่ได้กำหนดให้ผู้นยื่นอุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี ปลัดกระทรวง ฯลฯ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขึ้นไปอีก เช่น

1. พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 12 วรรค 2 ใ้บัญญัติไว้ดังนี้

" . . . เจ้าของรถมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่ออธิบดีได้ภายในสิบห้านับแต่วันทราบคำสั่งของนายทะเบียน . . . "

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 มาตรา 37

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 53

พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 มาตรา 30

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติโทรเลข พ.ศ. 2514 มาตรา 9 วรรค 2

พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 มาตรา 14

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 12 และมาตรา 50

พระราชบัญญัติกาเข้ารุ่งทองที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 20 และมาตรา 49

พระราชบัญญัติกาเข้าปาย พ.ศ. 2510 มาตรา 30

พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

พ.ศ. 2522 มาตรา 28

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 26 วรรคท้าย

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 มาตรา 19

พระราชบัญญัติการฉาบฉวยสงเคราะห์ พ.ศ. 2517 มาตรา 12 และมาตรา 39

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 10

2. พระราชบัญญัติการฉกฉวยนาฬิกาสงเคราะห์ พ.ศ. 2517 มาตรา 12  
 ใต้อนุมาตราต่อไปนี้

" . . . ผู้ขอจดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อปลัดกระทรวงได้โดย  
 ทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง . . . "

3. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 30 ใต้อนุมาตราต่อไปนี้

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายผู้ใดได้รับแจ้งการประเมินภาษี  
 ป้ายแล้ว เห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้องมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ  
 ผู้ว่าราชการจังหวัดใด โดยยื่นอุทธรณ์แก่พนักงานเจ้าหน้าที่  
 ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ภายในสามสิบวันนับ  
 แต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน

โดยส่วนมากในกฎหมายจะบัญญัติให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชาชั้น ๆ  
 เป็นที่สุด แต่ก็มีบางฉบับที่ไม่ใต้อนุมาตราให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นที่สุด แต่ให้ได้สิทธิแก่ผู้  
 ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นสามารถฟ้องร้องต่อไปยังศาลยุติธรรมได้ เช่น ในพระราช  
 บัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 51 ใต้อนุมาตราว่า

"ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง  
 คำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่ในกรณีของผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดยกอุทธรณ์ตามความในมาตรา 50 วรรคท้าย"

และในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 33 ใต้อนุมาตราว่า

"ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง  
 คำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่ในกรณีของผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดยกอุทธรณ์ตามมาตรา 31 วรรคสอง"

#### 7.2.4 อำนาจศาลในการควบคุมการวินิจฉัยโดยฝ่ายปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เสียหายฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้เมื่อไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชาแล้วนั้น จะเห็นได้โดยชัดเจนว่า ศาลยุติธรรมเข้ามาพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ แต่ถ้านั้นกรณีที่ไม่มีบทกฎหมายโดยชัดแจ้งที่จะเปิดโอกาสให้ไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า "คำวินิจฉัยของอธิบดีให้เป็นที่สุด" แล้ว ในกรณีดังกล่าวนี้ ศาลจะเข้ามาพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้หรือไม่ ถ้ามีกรณีที่ผู้เสียหายได้ทำคำฟ้องยื่นต่อศาล

ก่อนที่จะกล่าวถึงว่าศาลยุติธรรมของไทยจะเข้ามาวินิจฉัยในกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติห้ามการตรวจสอบของศาลยุติธรรมได้หรือไม่นั้น จะขอกล่าวถึงในหลักของต่างประเทศเสียก่อน

##### ก. กฎหมายอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

ในกฎหมายของอังกฤษหรือหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งถือว่ารัฐสภาอาจบัญญัติให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีถึงที่สุดและเด็ดขาดได้ แต่ศาลก็มีอำนาจตีความให้อำนาจศาลเข้าไปพิจารณาบททวนคดีคำสั่งของฝ่ายปกครองที่กฎหมายบัญญัติเป็นที่สุดได้ เช่น ในคดี R.V. Medical Appeal Tribunal ex le Gillmore

ในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้นไม่ตีความตามลักษณะอักษรในเรื่องที่จะลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น ในคดี Shaugnessy V. Pedreiro ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยในคำสั่งให้เนรเทศคนต่างด้าวออกนอกประเทศข่มขู่กฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ยังวินิจฉัยอีกว่า คำว่า "เป็นที่สุด" ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองควรแปลให้ทางที่ว่า ถึงที่สุดตามวิธีการของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่แปลในทางที่ตัดอำนาจศาลที่จะวินิจฉัยเสียเลย<sup>10</sup>

<sup>10</sup>

Bernard Schwartz, An Introduction to American Administrative Law, P. 165.

อย่างไรก็ตาม ใน Administrative Procedure Act ได้บัญญัติไว้โดยแจ้งชัดว่าตัวบทกฎหมายอาจตัดการตรวจสอบของศาลได้ ทั้งนี้ในกรณีที่มีการกระทำทางปกครองไม่ถึงกับลิดรอนสิทธิของเอกชนที่มีอยู่บริบูรณ์แล้ว และตัวบทในเรื่องนั้นตัดการตรวจสอบของศาลไว้อย่างชัดแจ้ง ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาที่ตีความตามตัวอักษรโดยไม่ยอมตรวจสอบการกระทำนั้นอีก <sup>11</sup>

### ข. หลักกฎหมายฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส ก็มีความเห็นคงเช่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ในคดี Larmotte ซึ่งได้ตัดสินในปี ค.ศ. 1950 ในเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในการออกใบอนุญาตของฝ่ายปกครอง ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีนี้ได้บัญญัติว่า การกระทำทางปกครองในกรณีดังกล่าวนี้จะไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบใด ๆ ทั้งของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการในคดีศาลได้ตัดสินว่า บางมาตราดังกล่าวนี้ไม่เป็นการขัดขวางที่ศาลจะเข้าตรวจสอบได้โดยเป็นการเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย (the principle of legality) <sup>12</sup>

### ค. หลักกฎหมายไทย

ก่อนปี พ.ศ. 2510 ศาลยุติธรรมไทยดูเหมือนจะไม่รับวินิจฉัยคำสั่งของฝ่ายปกครองที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สุด เช่น ในคำพิพากษาฎีกาที่ 1895/2493 ซึ่งศาลได้ตัดสินไว้ดังนี้ "ศาลฎีกาได้ตรวจสอบส่วนประชุมปรึกษาหารือแล้วเห็นว่าการรับฎากรของประเทศนั้น เป็นกรณีที่รัฐเรียกเก็บเงินจากประชาชน สิทธิและหน้าที่ของประชาชนจะพึงมีได้ก็เฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น . . ." ได้มีบท

<sup>11</sup> วิชัย วิวิตเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง," เอกสารประกอบการสัมมนาหลักกฎหมายปกครอง ณ ห้องประชุม ชั้น 3 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 23 - 24 กรกฎาคม 2527. (อัดสำเนา)

<sup>12</sup> Bernard Schwartz, French Administrative Law and The Common Law World, P. 157.

บัญญัติของกฎหมายไว้เป็นพิเศษให้อำนาจศาลไว้แต่เฉพาะในกรณีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ  
ข้าหลวงประจำจังหวัดเท่านั้น เช่นเดียวกับบางกรณีระหว่างรัฐกับราษฎรที่มีกฎหมาย  
บัญญัติไว้เป็นพิเศษว่า คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด อำนาจศาลที่จะพิจารณา  
คำวินิจฉัยนั้นห้ามมิ" ต่อมามีคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่ 1856 ถึง 1866/2507  
 ตัดสินไว้ว่า " . . . ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติว่า คำวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นที่สุด  
 ศาลอุทธรณ์ก็เห็นว่า ศาลยังมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
 ความแพ่ง มาตรา 55 ได้ว่าคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน เช่นนั้นนอกเหนือศาลเคลื่อน  
 ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน เช่นนั้นจะถึงที่สุดก็ต่อเมื่อ  
 เป็นคำวินิจฉัยที่อยู่ในขอบเขตและเป็นตามกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น" ต่อมา  
 ศาลฎีกาได้ตัดสินเรื่องนี้เป็นบรรทัดฐานในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646 - 647/2510  
 ระหว่าง นายจิว แซ่ม กับพวกโจทก์เทศบาลนครกรุงเทพ กับพวก จำเลย  
 ซึ่งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ  
 บ้านเมือง พ.ศ. 2503 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า  
 อาคารใดที่ตั้งอยู่ริมถนนที่มีขนาดกว้างไม่ต่ำกว่า 8 เมตร ซ้ำรุคทรุดโทรมหรืออยู่  
 ในสภาพอันเป็นที่รำงเกียจ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตั้งกรรมการ 7 นาย โดยมี  
 นายช่างผู้ทรงคุณวุฒิในการก่อสร้างไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีรวมอยู่ด้วย เป็นผู้พิจารณา  
 ถ้ากรรมการไม่น้อยกว่า 5 นาย เห็นว่าอาคารนั้นไม่อาจแก้ไขได้ และเห็นสมควร  
 รื้อถอนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง รื้อถอนอาคารนั้นภายใน  
 30 วัน ได้เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามระเบียบ  
 ของกระทรวงมหาดไทย ได้ภายใน 15 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง และมีบทบัญญัติไว้ชัดเจน  
 ว่าในกรณี "คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด"

คดีนี้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นโต้แย้งขึ้นฎีกาว่า รัฐมนตรีวินิจฉัย  
 ไปแล้ว โจทก์จึง ไม่มีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นได้ แต่ศาลฎีกาโดยที่ประชุม  
 ใหญ่ไม่ยอมรับฟ้องข้อโต้แย้งดังกล่าว และได้วินิจฉัยว่า "กรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงการ  
 อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยถึงที่สุดนั้น

หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะถึงที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ใหม่  
อำนาจมีคำสั่งและคำวินิจฉัยเท่านั้น มิได้หมายความว่า คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถ้าไม่ถูก  
ต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณา  
พิพากษาได้ว่าคำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่" (คำพิพากษาศาลฎีกาที่  
910 - 920/2510, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2323/2523, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 276 - 281/2523  
เดินตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกานี้)

จึงเป็นอันยุติว่า ในกรณีตัวบทกฎหมายตัดการตรวจสอบ ศาลฎีกาของเรา  
ดำเนินตามแบบอย่างศาลของอังกฤษ อเมริกา และฝรั่งเศส คือ ไม่ยอมตีความด้วยบท  
ตามตัวอักษร แต่ตีความว่า ศาลมีอำนาจเข้าตรวจสอบการกระทำนั้นได้

ในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ของไทย นอกจากจะมีวิธีการให้อุทธรณ์คำสั่ง  
พนักงานเจ้าหน้าที่ต่อผู้บังคับบัญชาขึ้นเหนือขึ้นไปได้แล้วนั้น ยังปรากฏว่ามีวิธีการหนึ่ง  
ซึ่งให้สิทธิแก่ผู้เสียหายจากการกระทำทางปกครองนี้สามารถดำเนินการกล่าวหาต่อ  
ฝ่ายปกครองได้ วิธีการดังกล่าวก็คือ การร้องทุกข์ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

### 7.3 การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ

การควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครองในการควบคุมแบบ  
ภายในนั้น นอกจากวิธีการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ก่อให้เกิดความเสี  
หายเอง การขอให้ผู้บังคับบัญชา การพิจารณาอุทธรณ์ โดยคณะกรรมการ ก็เป็นอีก  
วิธีการหนึ่งที่ช่วยควบคุมฝ่ายปกครองโดยเฉพาะเมื่อมีการวินิจฉัยชี้ขึ้นต้นมาแล้วด้วย

การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการนี้ ดังได้กล่าวมาแล้วใน  
บทที่ 3 ว่าเป็นวิธีการที่แก้ไขข้อบกพร่องของวิธีการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง  
ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเอง การอุทธรณ์คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ การร้องทุกข์  
เพราะเกรงว่าวิธีการดังกล่าวไม่ได้ให้ความยุติธรรมอย่างเพียงพอแก่ผู้เสียหาย เนื่อง  
จากผู้บังคับบัญชาที่พนักงานเจ้าหน้าที่วินิจฉัยอาจลำเอียง เขาข้างผู้ใดบ้างก็ผู้บังคับบัญชาได้ ดังนั้นจึงได้มี

การเสนอบุคคลที่เป็นกลาง ซึ่งไว้ส่วนรับพิชชอบในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งอาจจะเชื่อในความเที่ยงธรรมของคณะกรรมการไต่ถามกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องรับพิชชอบในกรณีนั้น วิธีพิจารณาโดยคณะกรรมการนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาของศาลมาก เช่น ใ้คดีการรับฟ้องหมาย ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการมิใช่ศาลยุติธรรม รูปแบบการพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการนี้เป็นลักษณะกึ่งตุลาการ (quasi-judicial)

มีข้อน่าสังเกตว่า หากไม่ถึงจึงว่าการพิจารณาโดยคณะกรรมการนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมภายใน ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการมีลักษณะเป็นกึ่งตุลาการ เป็นคนกลาง ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในข้อพิพาทนั้น ซึ่งถ้ามองในรูปแบบดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการน่าจะ เป็นบุคคลภายนอกที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชน กับฝ่ายปกครอง ซึ่งน่าจะ เป็นการควบคุมภายนอกเสียมากกว่า ในความเป็นจริงแล้ว "คณะกรรมการ" โดยส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายปกครอง หรือไม่ก็ เป็นบุคคลที่ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการคัดเลือกบุคคลใดมาเป็น กรรมการ เช่น ในบทกฎหมายอาจจะกำหนดว่า "ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิได้อีกไม่เกิน 4 คน" เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่เป็นข้อน่าสงสัยเลยว่า องค์ประกอบของ คณะกรรมการนั้น ส่วนใหญ่ก็ได้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ดังนั้นเมื่อบุคคล ดังกล่าวมาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทคดีระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองนั้น ก็อาจ ทำให้คนทั่วไปสงสัยได้ว่า จะลำเอียงเข้าข้างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง

ทางแก้ไขในปัญหาดังกล่าวก็อาจจะให้มีการคัดเลือก แต่งตั้ง เลือกตั้ง บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมให้เป็นกรรมการมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจ ของฝ่ายปกครองที่เป็นกรรมการให้เกิดความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่ายมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมที่ เป็นอยู่ในปัจจุบัน



### 7.3.1 ศาลฝ่ายบริหาร (Administrative Tribunals)

#### ในกฎหมายอังกฤษ

ในกฎหมายปกครองอังกฤษนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองในรูปแบบของ "คณะกรรมการ" คงจะได้อีก ศาลฝ่ายบริหาร (tribunals) นั้นเอง ศาลที่ว่านี้เป็นลักษณะเป็นศาลพิเศษ ซึ่งตั้งขึ้นโดยตัวบทกฎหมาย และมีลักษณะต่าง ๆ กันในส่วนประกอบ วิธีแต่งตั้ง เท้าที่ และวิธีพิจารณา ตลอดจนความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และความเกี่ยวพันกับศาลยุติธรรม ศาลฝ่ายบริหาร ในประเทศอังกฤษนี้มีมากมายกว่า 2000 องค์กร

เหตุผลที่ประเทศอังกฤษได้ตรากฎหมายจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาคดีปกครองเฉพาะเรื่อง ก็เนื่องจากความเหมาะสมที่จะให้ศาลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะคดีบางเรื่องประการหนึ่ง และเนื่องจากเหตุที่ว่าต้องการทำให้กระบวนการทางปกครองของฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นวิธีพิจารณากึ่งตุลาการในมากที่สุด (judicialization of administration) เพื่อให้สามารถนำหลักวิธีพิจารณาในศาลยุติธรรมโดยเฉพาะหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ไปใช้กับกระบวนการดังกล่าวได้ และจะทำให้เกิดความสะดวกในการควบคุมโดยศาลยุติธรรมโดยเฉพาะศาลสูง (High Court) ได้

วิธีพิจารณาความของศาลฝ่ายบริหารโดยทั่ว ๆ ไป แลวนั้นเป็นวิธีพิจารณาแบบกึ่งตุลาการ กล่าวคือ มีการรับฟ้องพยาน มีการแจ้งข้อกล่าวหาไต่พยาน ฯลฯ แต่งศาลยุติธรรมพิจารณาคดี แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลยุติธรรมอยู่ เนื่องจากศาลฝ่ายบริหารของอังกฤษมีมากมาย วิธีพิจารณาของศาลฝ่ายบริหารจึงแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของศาลแต่ละศาล ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะกำหนดวิธีพิจารณาความของศาลฝ่ายบริหารใดไว้ก็จะต้องนำหลักคอมมอนลอว์มาปรับใช้

ลักษณะเด่นของวิธีพิจารณาความของศาลฝ่ายบริหาร โดยทั่วไป อาจกล่าวสรุปได้ว่า เป็นวิธีพิจารณาความที่สะดวก รวดเร็ว ประหยัด ยืดหยุ่น และมีแบบพิธีที่น้อยกว่าศาลยุติธรรม เช่น

- ก่อนเริ่มการพิจารณาคดี การฟ้องคดีต่อศาลฝ่ายบริหาร (Tribunals) จะเป็นรูปแบบที่ง่าย ๆ เช่น การฟ้องร้องได้โดยปากเปล่า หรือมีแบบฟอร์มคำฟ้องที่ง่าย ๆ ให้เอกชนกรอก ทั้งนี้ทำให้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความ
- การพิจารณาคดี โดยทั่วไปแล้วศาลฝ่ายบริหาร (Tribunals) จะพิจารณาคดีโดยเปิดเผย และเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิเข้าร่วมในการพิจารณาคดี โดยยึดถือระบบกล่าวหาเป็นหลัก บรรยากาศของการพิจารณาคดีเป็นกันเอง เหมือนการพูดคุยกันธรรมดา รวมทั้งใช้วิธีไกล่เกลี่ยเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นอย่างรวดเร็วและเป็นที่ยอมรับของคู่ความทั้งสองฝ่าย
- วิธีพิจารณาความในเรื่องพยานหลักฐาน ศาลฝ่ายบริหาร (Tribunals) ต่าง ๆ มีคุณลักษณะที่กว้างขวางในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะการพิจารณาหรือใช้พยานหลักฐานที่ศาลฝ่ายบริหาร (Tribunals) ได้มาเอง โดยที่คู่ความมิได้นำสืบถึง ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงการใช้ระบบไตส่วนเข้ามาช่วยในการพิจารณาคดีด้วย
- ในเรื่องคำวินิจฉัยของศาลฝ่ายบริหาร (Tribunals) นั้น จะว่าคำวินิจฉัยโดยอาศัยเสียงข้างมาก ทั้งนี้ศาลฝ่ายบริหาร (Tribunals) ต่าง ๆ จะไม่มีคดีคำวินิจฉัยในคดีก่อน ๆ เป็นแนวคำวินิจฉัยอย่างเคร่งครัด เช่น ศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยของศาลฝ่ายบริหารนี้ ถ้าดูความผ่ายใต้อาจไม่พอใจในคำวินิจฉัยนี้  
 ดังกล่าวดูความผ่ายนี้ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลฝ่ายบริหารได้ตามที่พระราช  
 บัญญัติได้กำหนดให้สิทธิไว้ เช่น การอุทธรณ์ภายในศาลฝ่ายบริหารด้วยตนเอง  
 วิธีการนี้เป็นการเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลฝ่ายบริหารในระดับล่าง  
 ไปยังศาลฝ่ายบริหารที่ระดับสูงกว่า เช่น ใน Immigration Act 1971  
 เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีคำสั่งห้ามเข้าเมืองหรือมีคำสั่งเนรเทศออกมา  
 ผู้ไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์ไปยัง Immigration Adjudicator  
 ได้ และสามารถอุทธรณ์ไปยัง Immigration Appeal Tribunal ได้อีก  
 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลฝ่ายบริหารไปยังรัฐมนตรี  
 ในบางกรณีได้ด้วยดังกล่าวดังข้างต้น อย่างไรก็ตามในปัญหาข้อกฎหมายนั้นเอกชน  
 อาจอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมได้อีกด้วยตามที่บัญญัติกฎหมายได้กำหนดไว้

### 7.3.2 ศาลพิเศษในกฎหมายฝรั่งเศส

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนี้มีศาลพิเศษ ซึ่งคล้ายคลึงศาลฝ่ายบริหาร  
 (tribunal) ของอังกฤษ เช่น <sup>13</sup>

1. ศาลบัญชี La Cour des Comptes มีอำนาจควบคุมผู้มีอำนาจสั่ง  
 จ่ายเงินแผ่นดิน และตัดสินชี้ขาดในเรื่องที่เกี่ยวกับบัญชีไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือ  
 รัฐวิสาหกิจ
2. ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง La Cour de discipline  
 budgetaire et financière มีอำนาจพิจารณาการกระทำทุกอย่างที่ไม่ถูกต้อง  
 ตามกฎหมายในเรื่องการจ่ายและรับเงินแผ่นดินของรัฐ องค์การปกครองท้องถิ่น  
 องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
3. คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติชั้นสูง ( Le Conseil superieur de  
 l'Education nationale) มีอำนาจพิจารณากรณีโต้แย้งเกี่ยวกับการไม่อนุญาต  
 ให้เปิดโรงเรียนมัธยมของเอกชน การสั่งให้นักศึกษาออกจากสถานศึกษาและการ  
 ลงโทษทางวินัยแก่อาจารย์สถานศึกษา

<sup>13</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ,  
 หน้า 151 - 152.

มีข้อสังเกตว่า ศาลดังกล่าวเหล่านี้มักเป็นศาลพิเศษเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งในฝ่ายบริหาร แต่คณะกรรมการหรือศาลพิเศษเหล่านี้อาจมีศาลชั้นต้นหรือคณะกรรมการ หรือบุคคล ที่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องนี้ในชั้นต้นเสียก่อน แล้วจึงจะอุทธรณ์ต่อมายังศาลปกครองพิเศษเหล่านี้ เช่นกรณีคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ชั้นสูงจะรับพิจารณาอุทธรณ์มาจากคณะกรรมการการศึกษาชั้นต้น หรือจากองค์กรที่ทำหน้าที่กึ่งตุลาการในมหาวิทยาลัย ในกรณีเช่นนี้ก็ถือได้ว่าศาลปกครองพิเศษเหล่านี้เป็นศาลปกครองพิเศษชั้นอุทธรณ์ ซึ่งมีศาลปกครองพิเศษชั้นต้นในเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ก็ยังอาจมีศาลปกครองพิเศษที่เป็นทั้งศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายในปัญหาข้อเท็จจริงได้ เช่นกรณีของศาลบัญชี หรือศาลวินัยงบประมาณและการคลัง ซึ่งไม่มีศาลปกครองพิเศษชั้นต้นในสังกัดแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าว ได้รับความอนุญาโตเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้

นอกจากที่ยกตัวอย่างดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีศาลพิเศษดังกล่าวอีกประมาณ 40 รูปแบบ แต่ไม่ใช่ว่าคำสั่ง คำพิพากษาของศาลพิเศษทุก ๆ ศาล จะสามารถฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ได้โดยทั่วไป ถ้าเรื่องที่ศาลพิเศษทำการพิจารณานั้นเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองจะมีอำนาจควบคุมคำสั่ง คำวินิจฉัย ของศาลพิเศษเหล่านั้นได้ โดยการพิจารณาฎีกาคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยเหล่านั้น แต่ถ้าเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชนแล้ว คำสั่ง คำวินิจฉัยของศาลพิเศษนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลฎีกา (La Cour de Cassation) ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมสูงสุด

จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลพิเศษของฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็นตามกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายเอกชน ถ้ากฎหมายได้กำหนดสิทธิในการฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายต่อสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ หรือศาลยุติธรรมสูงสุดตามลำดับแล้ว ผู้เสียหายก็มีสิทธิฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายได้

### 7.3.3 คณะกรรมการในกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกานั้น การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นมี 2 องค์การที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัย คือ คณะกรรมการและศาลในกรณีของกรรมกรนั้นมีมากมายหลายคณะที่มีใ้ใ้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินคดี แต่มีหน้าที่ในทางบริหาร การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการในสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะกึ่งตุลาการ เช่น ศาลฝ่ายบริหารของอังกฤษ

โดยส่วนมากแล้วระบบการพิจารณานั้นแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การตรากฎ (rulemaking) กับ การพิจารณาวินิจฉัยคดี (adjudication) การตรากฎจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย หรือการแปลความหมายซึ่งหน่วยงานของรัฐ (agency) จะนำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องของผู้นั้นในการออกข้อบังคับ ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีนั้นเทียบเท่ากับการพิจารณาคดีแบบศาลยุติธรรม จุดรวมการตรากฎคือการมองการฉายหน้า (prospective) ส่วนจุดรวมอันแรกของการพิจารณาวินิจฉัยคดีคือผลย้อนหลัง อย่างไรก็ตามระบบการพิจารณาขึ้นอยู่กับการตรากฎและการพิจารณาวินิจฉัยคดีอย่างใดอย่างหนึ่ง หน่วยงานของรัฐ (agency) จะให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ได้รับกระทบ ได้รับทราบการแจ้งล่วงหน้า (notice) และเปิดโอกาสให้มีการรับฟังก่อนที่กฎหรือคำสั่งนั้น ๆ จะตราบังคับใช้ออกมา<sup>14</sup>

ในการใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการมีอยู่ 2 วิธี คือ

วิธีแรก โดยการริเริ่มของคณะกรรมการในกรณีนี้ คณะกรรมการทำในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียและรับผิดชอบในการปกป้องส่วนได้เสียของประชาชน จะเป็นผู้นำคำร้องแล้วแจ้งให้ผู้นั้นกล่าวหาทราบและกรรมการจะจัดให้มีการพิจารณา และวินิจฉัยว่าควรจะออกคำสั่งหรือไม่

<sup>14</sup> Ernest Gellhorn, Barry B. Boyer, Administrative Law and Process, pp. 121 - 122.

วิธีที่สอง โดยการใช้วิธีของเอกชน คณะกรรมการเป็นเพียงผู้วินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำเรื่องมาสู่คณะกรรมการ

ในการพิจารณาของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของ Administrative Procedure Act บังคับให้ต้องมี การรับฟังข้อเท็จจริง (hearing) ให้แจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าถึงวันเวลาสถานที่ที่จะมีการพิจารณา ให้คู่ฝ่ายมีโอกาสดูข้อโต้แย้งที่ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐาน

อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้มีกฎหมายแต่ละเรื่อง (Statutory Remedies) ใ้บัญญัติวิธีการเยียวยาเอาไว้อย่างนี้

1. กฎหมายบัญญัติให้มีการอุทธรณ์การวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไปได้
2. กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์การวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาล

ในหลักกฎหมายของต่างประเทศจะ เห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจ และถ้ากฎหมายใ้บัญญัติให้สิทธิในการอุทธรณ์แล้ว ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้ตามนั้น วิธีการดังกล่าวเท่ากับให้มีการควบคุมคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง

#### 7.3.4 คณะกรรมการในกฎหมายไทย

ในกฎหมายไทยนั้น ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ คณะกรรมการของไทยนั้นส่วนใหญ่มักมีอำนาจหน้าที่ในทางดำเนินการ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น คณะกรรมการโดยส่วนใหญ่แล้วมักมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์

ของผู้เสียหายจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเบื้องต้นของฝ่ายปกครอง 15

ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น จะพิจารณาทั้งใน ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงแล้วจึงทำคำวินิจฉัยออกมา แต่การที่จะมีการ คานตุลคณะกรรมการเพื่อช่วยในการกลั่นกรองคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นเป็น 5 ชั้นต้น แบบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นไม่มี เพราะไม่มี "วิธีพิจารณา" ที่วางคู่ขนาน และไม่มีหน่วยงานที่ทำการคิดตามประเมินผล ดังนั้นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้นจะเป็นคำวินิจฉัยที่ขาดการวางบรรทัดฐาน ที่ดี และอีกประการหนึ่ง รัฐไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของกรรมการที่ทำคำวินิจฉัย ได้ ดังนั้นอาจจะเห็นได้ว่า การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการนั้นไม่คุ้มค่าที่ควร

มีปัญหาว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ถ้าผู้เสียหาย ไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้เสียหายมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวได้หรือไม่

15

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 51 และมาตรา 52

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 43

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 8

และมาตรา 13

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 47 และมาตรา 50

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 10 วรรค 2

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 61

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 58

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 มาตรา 43

พระราชบัญญัติบันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2483 มาตรา 12

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 40

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 มาตรา 42

พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2504 มาตรา 22

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 38.

ในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ของไทยยังไม่มีความแน่นอน กล่าวคือ ไม่แน่ว่าจะเป็นที่สุดหรืออุทธรณ์ไปยังองค์กรอื่นต่อไปได้ พระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ใ้บัญญัติไว้แตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 44 วรรคท้าย ใ้บัญญัติว่า "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด" พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52 ใ้บัญญัติว่า "ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ แล้วแจ้ง คำวินิจฉัยเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด แต่ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอคดีต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์" พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2512 มาตรา 42 วรรค 2 บัญญัติว่า "หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดหนึ่งเดือนในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครอง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวมาใช้บังคับ"

ดังที่โดยกบพมาตราที่มีความแตกต่างกันมาใหญ่ จะเห็นได้ว่าบางฉบับก็ใ้ อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลปกครอง บางฉบับก็ใ้ผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต่อศาลยุติธรรม บางฉบับก็ใ้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์เป็นที่สุด เนื่องจากความไม่เป็นระบบอย่างเดียวกัน อาจจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ประชาชนผู้จะใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังมีใ้การแก้ไข ให้เป็นระเบียบแบบเดียวกันอยู่

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 7 (2) (ค) ใ้บัญญัติใ้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะใ้มี พระราชกฤษฎีกากระบุใ้การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใ้แต่จนกระทั่งปัจจุบัน ยังไม่ใ้การออกพระราชบัญญัติกฤษฎีกาดังกล่าวออกมาตั้งใ้ใ้กล่าวมาแล้วในบทที่ 6



#### 7.4 การร้องทุกข์

วิธีการร้องทุกข์เป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้แก่ผู้เสียหายร้องเรียนต่อองค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรที่รับผิดชอบในการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเกิดจากองค์กรหนึ่ง เพื่อให้องค์กรอื่นของฝ่ายปกครอง ทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองเองว่าเป็นคั้งที่ผู้เสียหายได้ร้องเรียนขึ้นเมาหรือไม่ ถ้าเป็น ควรแก้ไขเสียใหม่ให้ถูกต้องและเป็นที่ธรรมแก่ผู้เสียหาย จุดมุ่งหมายของวิธีการร้องทุกข์ก็เพื่อเสริมความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างผู้เสียหายกับฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการทำความจริงให้ปรากฏขึ้นทั้งสองฝ่าย

ในกฎหมายไทยได้ปรากฏว่าได้เปิดโอกาสให้แก่ผู้เสียหายใช้วิธีการร้องทุกข์อยู่หลายฉบับ<sup>16</sup> บางฉบับก็ให้สิทธิแก่ข้าราชการร้องทุกข์ เช่น พระราชบัญญัติ

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติวินัยกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2509 มาตรา 15 และมาตรา 20

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 13

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 39

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2522 มาตรา 30

พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 47

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 55

และมาตรา 56

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 102

พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 มาตรา 21

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

มาตรา 12

พระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509 มาตรา 36

พระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พ.ศ. 2479 มาตรา 14

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มาตรา 28

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บางฉบับให้สิทธิแก่พนักงานและลูกจ้าง  
ของรัฐวิสาหกิจร้องทุกข์ได้ เช่น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย  
พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ฯลฯ  
และบางฉบับที่ให้สิทธิแก่เอกชนและข้าราชการร้องทุกข์ เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นต้น

ก. การร้องทุกข์ในกฎหมายข้าราชการพลเรือน

ต่อไปนี้จะขอศึกษาการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นตัวอย่างของการร้องทุกข์ของฝ่าย  
ปกครองต่อฝ่ายปกครองกันเอง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 102  
ได้บัญญัติว่า

"ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจ  
หน้าที่ปฏิบัติตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตนในถูกต้องตาม  
กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่  
มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาหมวด 7 ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้

การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตาม  
หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

เรื่องที่จะร้องทุกข์ได้ ได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงาน  
บุคคล และต่องมีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้จึงจะร้องทุกข์ได้

1. ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการผู้ร้อง  
ทุกข์โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
2. ผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติต่อข้าราชการผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องตาม  
กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

สรุปได้ว่า ผู้บังคับบัญชาผู้ใดที่เห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจาก  
ผู้บังคับบัญชาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ยกเว้นในเรื่องที่มีสิทธิ

อุทธรณ์ได้ แล้วย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะความไม่เป็นธรรมนั้นจะเกิดจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาก็ตาม 17/7

สำหรับในวรรค 2 ของมาตรา 102 นั้นซึ่งบัญญัติว่าการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. นั้นได้มี กฎ ก.พ. ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการร้องทุกข์ วิธีการร้องทุกข์ และวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้

หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการร้องทุกข์มีดังนี้

1. ผู้ร้องทุกข์จะร้องทุกข์ได้สำหรับตนเอง เท่านั้น จะไปร้องทุกข์แทนคนอื่นหรือมอบหมายให้คนอื่นร้องทุกข์แทนตนเองไม่ได้
2. ต้องมีเหตุที่จะร้องทุกข์ได้ กล่าวคือ จะต้องต้องมีเหตุที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างใดอย่างหนึ่งใน 2 ข้อ ที่กล่าวมาแล้วในข้างตน

วิธีการร้องทุกข์ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 ข้อ 3 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 3 การร้องทุกข์ ในขั้นต้นให้ร้องทุกข์ด้วยวาจาต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งเสียก่อน หากใครรับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจหรือไม่ได้รับคำชี้แจงภายในเจ็ดวันนับแต่วันร้องทุกข์ด้วยวาจา จึงให้ผู้ร้องทุกข์นั้นยื่นเรื่องร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาตามข้อ 7 ภายในสามวันนับแต่วันทราบคำชี้แจงหรือไม่ได้รับคำชี้แจง แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของผู้ร้องทุกข์ในเรื่องกำหนดเวลาตามข้อ 2

จะเห็นได้ว่า วิธีการร้องทุกข์มี 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นแรก ร้องทุกข์ด้วยวาจา ข้าราชการที่ประสงค์จะร้องทุกข์ในขั้นแรกจะต้องร้องทุกข์ด้วยวาจาเสียก่อน โดยร้องต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง

17 สมศักดิ์ สุระรัษฎ์, "การอุทธรณ์และการร้องทุกข์," วารสารข้าราชการ 25 (เมษายน 2523) : 135 - 136.



ขั้นที่สอง เมื่อร้องทุกข์คว้าวาจาไปแล้ว และได้รับคำชี้แจงแล้วยังไม่พอใจหรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้บังคับบัญชาภายใน 7 วัน หลังจากที่ได้อ้างทุกข์คว้าวาจา ถ้าประสงค์จะร้องทุกข์ต่อไปอีก ก็ต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อผู้บังคับบัญชาตามที่ กฎ ก.พ. ระบุไว้ภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้อรับคำชี้แจงหรือไม่ได้รับคำชี้แจง

การร้องทุกข์เป็นหนังสือนั้นจะต้องระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ ระบบความประสงค์ของการร้องทุกข์ และต้องลงลายมือชื่อและตำแหน่งของผู้ร้องทุกข์ไว้ด้วย การร้องทุกข์เป็นหนังสือจะต้องร้องต่อบุคคลที่ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 ข้อ 7 ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 7 การร้องทุกข์เป็นหนังสือให้ร้องต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชา ในรองต่อปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์

ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในรองต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล กรณีเช่นนี้ให้ กฎ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการ

พิจารณาจากข้อ 7 จะเห็นได้ว่า โดยปกติการร้องทุกข์นั้นจะต้องร้องต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อเรื่องที่เป็นเหตุของการร้องทุกข์นั้นเกิดจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาระดับต่ำกว่าอธิบดี เช่น หัวหน้าแผนก หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน ฯลฯ ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งออกมา ถ้าเหตุของการร้องทุกข์เกิดจากการกระทำของอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ต้องร้องต่อปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา ถ้าเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นเกิดจากการกระทำของปลัดกระทรวง ก็ต้องร้องต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และถ้าเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นเกิดจากการกระทำของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ก็ต้องร้องต่อนายกรัฐมนตรี

การร้องทุกข์ประเภทที่แท้ที่จริงก็คือการขอให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป  
ให้ความเป็นธรรมแก่ตน จึงเป็นการร้องทุกข์ต่อองค์กรฝ่ายปกครององค์กรเดียวกัน  
นั่นเอง ซึ่งต่อเมื่อจะใช้คำว่า "ร้องทุกข์" ก็จริง แต่ควรถือว่าเป็นการขอให้ผู้บังคับ  
บัญชาพบพจนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองของผู้บังคับบัญชาเอง ซึ่งไม่ใช่การ  
ร้องทุกข์ที่กำลังศึกษาอยู่โดยตรง

#### ข. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ยังมีการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกกรณีหนึ่งซึ่ง  
พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้เปิดโอกาสให้แก่เอกชนและข้าราชการ ที่ได้รับความเสียหาย  
จากการกระทำของฝ่ายปกครอง มีโอกาสร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้  
สิทธิที่จะร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคนที่จะนำเรื่องมา  
ร้องทุกข์ได้ เมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยครบถ้วน ตามที่บัญญัติ  
ไว้ในมาตรา 18, 19, 20

ในบทนี้จะไม่ขอล่าวในรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ร้องทุกข์ คุณสมบัติ  
และองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัย  
ร้องทุกข์ ฯลฯ ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 6 แล้ว และมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการร้องทุกข์ในกรณีนี้  
เป็นการพิจารณาโดยองค์กรฝ่ายปกครององค์กรอื่นซึ่งมีเขตอำนาจทั่วไปดังได้กล่าวมาแล้ว  
และมีลักษณะเป็นการพิจารณาเชิงตุลาการ (judicial) ในทำนองศาลปกครอง  
ในฝ่ายปกครองเลยทีเดียว

#### ค. การร้องทุกข์ในกรณีอื่น

ที่ศึกษาในข้อ ก. เป็นการร้องทุกข์ต่อองค์กรที่กระทำการนั้นเอง ในข้อ ข.  
เป็นการร้องทุกข์ต่อองค์กรที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองซึ่งจะเน้นหนักการพิจารณาความชอบ  
ด้วยกฎหมายของการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง แต่ไม่รวมถึงการควบคุมดุลพินิจ  
แต่ในการร้องทุกข์ตามข้อ ค. นี้ เป็นการศึกษาร้องทุกข์ต่อองค์กรอื่นของฝ่ายปกครอง

ซึ่งอาจเป็นองค์กรที่เท่ากัน หรือสูงกว่า แต่ไม่ใช่องค์กรเดียวกันกับองค์กรที่กระทำการนี้เอง

การร้องทุกข์แบบนี้เห็นได้ชัดที่สุดก่อนการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยกเลิกพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ทั้งในทางพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

มาตรา 4 บุรุษหรือสตรีที่ร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณา  
ต้องไว้ลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์  
ประสงค์ให้ได้รับการปลดเปลื้องทุกข์ที่ตนได้รับ โดยจำเป็น  
ที่จะต้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ หรือ

(2) ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์  
หรือผู้อื่นหรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย  
เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการณ์นอกเหนือ  
อำนาจหน้าที่ หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน  
สมควรหรือทุจริตเกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่สุจริต

จะเห็นได้ว่า ในมาตรา 4 (1) นั้น ได้บัญญัติกว้าง ๆ เพื่อให้การรับเรื่อง  
ราร้องทุกข์ได้มากกว่ามาตรา 19 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เสียอีก จะเห็นได้จาก "โดยจำเป็นที่จะต้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ"  
ซึ่งกินความหมายครอบคลุมไว้อย่างกว้าง ๆ ในปัจจุบันนี้ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเรื่อง  
ราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แล้ว โดยให้รวมเรื่องราวร้องทุกข์เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ดูมาตรา 19 และ  
มาตรา 20 ประกอบด้วย) ให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตั้งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 6  
และถ้าเรื่องวิพาทรายใดที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่รับพิจารณาเรื่องยกเล็กเสีย  
ก็ให้ส่งเรื่องไปให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขร้องทุกข์ตามไป <sup>18</sup>

<sup>18</sup> ดู คำสั่งนายกรัฐมนตรีให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีปลดเปลื้องทุกข์ออกจาก  
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ สร.0108/17461 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2524.

ที่กล่าวมาในเรื่องการร้องทุกข์นั้น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้บุคคล  
ทุก ๆ คน ไม่ว่าจะป็นข้าราชการ เอกชน ต่างก็มีสิทธิที่จะร้องทุกข์ด้วยกัน  
ทั้งสิ้น การร้องทุกข์นับเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเข้าใจต่อกันในระหว่าง  
ข้าราชการกับผู้นับงกับบัญชาและเอกชนกับฝ่ายปกครอง



ส่วนที่ 4

บทสรุปและเสนอแนะ