

องค์การที่ทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง
ภายหลังการกระทำทางปกครอง



ในบทที่ 6 นี้ จะได้ศึกษาคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเฉพาะคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นองค์การที่มีอำนาจทั่วไปในการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง และคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจเฉพาะเรื่องในการควบคุมฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ

คงได้ทราบมาแล้วว่า รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่รัฐจะเข้าไปกระทำการใดอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนั้นถ้ารัฐเข้าไปกระทำการใดนอกขอบเขตกฎหมายใดให้อำนาจไว้ และการกระทำนั้นได้กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ประชาชนผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะให้องค์กรของรัฐชี้ขาดและหาทางเยียวยาได้ กรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครอง) กับประชาชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) ในบริการสาธารณะนี้เรียกว่า คดีปกครอง

วิธีการที่จะระงับคดีปกครองให้สิ้นสุดลงนั้น แต่ละประเทศมีวิธีการที่แตกต่างกันไป สำหรับประเทศไทยนั้นได้มอบให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีปกครอง ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่า ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองนั้น ในที่นี้จะไม่กล่าวถึง นอกจากศาลยุติธรรมจะมีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองแล้ว ยังมีวิธีการให้ฝ่ายปกครองพิจารณาคดีปกครองเองอีกด้วย ซึ่งอาจทำได้ 3 วิธีคือ ¹

1. การพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ก่อให้เกิดกรณีนั้นเอง โดยเอกชนชี้แจงเหตุผลความเป็นจริง หรือข้อโต้แย้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการนั้น

¹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 54.

และขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นพิจารณาทบทวนคำสั่งใหม่อีกครั้ง ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียด
ในบทที่ 7 ต่อไป

2. การพิจารณาโดยผู้มีอำนาจบังคับบัญชาทางปกครอง โดยเอกชนร้อง
เรียนหรืออุทธรณ์คำสั่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเพื่อ
ให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะได้ศึกษาโดย
ละเอียดในบทที่ 7 ต่อไป

3. การพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหน้าที่โดยเฉพาะให้พิจารณา
คดีปกครองซึ่งมิใช่ผู้บังคับบัญชา แต่เป็นคนกลางซึ่งไม่มีส่วนรับผิดชอบในการกระทำ
ทางปกครองที่เกิดเป็นกรณีพิพาทนั้น เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา ในส่วนงานร้อง
ทุกข์โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นต้น

6.1 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ : องค์กรที่มีอำนาจทั่วไปในการควบคุมฝ่ายปกครอง
หลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา มีหน้าที่ต่างจากคณะกรรมการร่างกฎหมายตั้งได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 4 กล่าวคือ
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีหน้าที่หลักในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2) ซึ่งเป็นคดีปกครองจะเห็นได้ว่า
เรื่องร้องทุกข์ที่มาถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายหลังฝ่ายปกครอง
กระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครองแล้ว เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณา
เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวในลักษณะที่เป็นการทั่วไปพอสมควรซึ่งจะได้พิจารณาเป็นประเด็นดังนี้

6.1.1 โครงสร้างคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ปัจจุบันนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีลักษณะคล้ายสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ
(Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสในยุคเริ่มแรก กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีอำนาจ

พิจารณาคดีปกครองในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นขั้นต้นและเป็นที่สุด² (ดูพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2) (ก) (ข))

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาในงานรับผิดชอบของกรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ดังนี้

² สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะศาลปกครอง
ในปัจจุบันมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองได้ 3 ลักษณะ คือ

ก. เป็นศาลแรกและศาลสุดท้าย (juge du premier et dernier
ressort) ในเรื่องสำคัญมากระดับชาติ เช่น การเพิกถอน
รัฐกฤษฎีกาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. เป็นศาลอุทธรณ์ (juge d'appel) คดีที่อุทธรณ์มาจาก
ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunal Administratif) ในกรณีนี้สภาที่ปรึกษา
แห่งรัฐมีอำนาจไม่เกินไปกว่าศาลปกครองชั้นต้น ตามหลักที่ว่าศาลอุทธรณ์จะมีอำนาจ
ไม่เกินศาลชั้นต้นทั้งในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมาย

ค. เป็นศาลฎีกาในข้อกฎหมาย (juge du dernier ressort)
ซึ่งจะรับฎีกาเฉพาะข้อกฎหมายมาจากศาลปกครองพิเศษอื่น เช่น ศาลบัญชี
(Cour des Comptes) ฯลฯ ดู บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, "วิธีพิจารณาคดีปกครอง
ในฝรั่งเศส," เอกสารประกอบโครงการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตร หลักกฎหมายปกครอง :
วิธีสันติวิธี ๗ ห้องประชุมใหญ่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 26 - 27 สิงหาคม 2530.

(ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วย
คณะกรรมการกฤษฎีกา

(ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเกี่ยวกับ
ราชการส่วนท้องถิ่นตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัด
ตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในใต้วงของกฎหมาย ตามที่ได้มีพระราช
กฤษฎีกาการระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว
ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใด

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราช
บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พร้อมทั้งเสนอวิธี
การที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีการปฏิบัติงานยังไม่
เป็นผล

(จ) เสนอแนะนายกรัฐมนตรี เพื่อมีมติกำหนดระเบียบ
ปฏิบัติราชการ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ก่อนออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดตามอำนาจ
หน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ

(2) กำหนดให้คำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาด
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือที่มีความ
สำคัญในการปฏิบัติราชการ ต้องมีข้อความและเหตุผลตามสมควร
ในการสนับสนุนการออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำ
ชี้ขาดนั้น

(3) กำหนดให้กฎ ระเบียบ ข้อมติบังคับ ประกาศ หรือ
คำสั่งใดที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปต่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ก่อนมีผลใช้บังคับ

(ฉ) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการ
ใหม่กฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าในกรณีดังกล่าวคดีปกครองมาสู่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายโดยตรง และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยเช่นใดแล้วก็ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจสั่งการตามคำวินิจฉัยหรือสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ แต่ถ้ามิ่สั่งการตามคำวินิจฉัยนายกรัฐมนตรีจะต้องให้เหตุผลประกอบการไม่เห็นด้วยไว้ (มาตรา 49 วรรค 2) ระบบนี้เป็นระบบสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในยุคนั้นที่ยังไม่มีอำนาจตัดสินคดีปกครองได้เอง (justice retenue)

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยังได้วางโครงสร้างสำหรับพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีลักษณะเป็นศาลปกครองใน 2 ฐานะ กล่าวคือ

ก. ในฐานะศาลอุทธรณ์ ซึ่งรับอุทธรณ์คดีปกครองมาจากศาลปกครองชั้นต้นเอาไว้ด้วย กล่าวคือ ในอนาคตอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้นทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้นและเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาควินิจฉัยประการใดแล้วอาจอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายใน 15 วัน (ตามมาตรา 60 และ 61 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522) ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้น ดังนั้นคดีปกครองทุกคดีจึงไปสู่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทุกกรณีทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง

ข. ในฐานะศาลฎีกา ซึ่งมาตรา 7 (2) (ค) ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับฎีกาปัญหาข้อกฎหมายซึ่งคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเทียบได้กับศาลปกครองพิเศษของฝรั่งเศส ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่มีอำนาจพิจารณาข้อเท็จจริงซึ่งจะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งเป็นศาลปกครองพิเศษแต่ประการใด

ประการสำคัญก็คือระบบพิจารณาตีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ
กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (มาตรา 49 (2)) ยังเป็นระบบพิจารณาตีปกครองซึ่งขึ้น
อยู่กับหัวหน้ารัฐบาล (justice retenue) กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะสั่งการ
อย่างไรก็ได้ตามที่เห็นสมควร คำวินิจฉัยร้องทุกข์ปัจจุบันเป็นเพียงข้อเสนอหรือความ
เห็น อย่างไรก็ตาม หากจะมีการปฏิรูปให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กลายเป็นศาล
ปกครองที่มีอิสระจากหัวหน้ารัฐบาลโดยแท้จริง เหมือนสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสนั้น
ในปัจจุบันก็อาจทำได้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 49 วรรค 2 ตัดอำนาจหัวหน้า
รัฐบาลออกจากระบบวิธีพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์นี้

6.1.2 องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น รัฐมนตรีจะแนะนำ
เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภา ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว ก็ให้ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น
บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์
สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และยังคงมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (2) เคยเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติ
เรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492
- (3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า
ผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาล
ทหารสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า
อธิบดีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี
- (5) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ
กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน
ในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อย
กว่าหกปี

(6) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่า
สิบปี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

เมื่อพิจารณาคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว จะเห็นว่า
คุณสมบัติดังกล่าวนี้สูงกว่าคุณสมบัติของคณะกรรมการร่างกฎหมาย ในขณะที่การแต่งตั้งบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น รัฐมนตรีจะแนะนำเพื่อทรงพระ
กรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและ
วุฒิสภาอีกด้วย ส่วนในการแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายนั้นไม่ต้องได้รับความเห็นชอบ
จากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เหตุที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนด
ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีสถานภาพสูงกว่ากรรมการร่างกฎหมาย เพราะหน้าที่ของ
คณะกรรมการร้องทุกข์ ได้แก่การวินิจฉัยกรณีร้องทุกข์ซึ่งมีผู้ร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ
และยังมีหน้าที่เสนอวิธีการแก้ไขปัญหาทางบริหารของทางราชการที่ปรากฏขึ้นจากการ
ร้องทุกข์อีกด้วย ดังนั้นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงจำต้องมีความเชี่ยวชาญทั้งในการ
แก้ไขปัญหาวงการและปัญหาข้อกฎหมายตลอดจนต้องมีความเชี่ยวชาญในการใช้ปรัชญา
กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นผลโดยคำนึงถึง เจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้ง
จะต้องแสวงหาหลักกฎหมายเพื่อนำมาอุดช่องว่างของตัวบทกฎหมายและเมื่อกำหนดให้เป็น
ระเบียบแบบแผนราชการที่ฝ่ายบริหารสมควรจะถือปฏิบัติอีกด้วย นอกจากนี้ในการพิจารณา
เรื่องร้องทุกข์กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังต้องวิเคราะห์ไปถึง "ข้อเท็จจริง" ในกรณี
ร้องทุกข์และพยายามหาความสมบูรณ์ของข้อเท็จจริง เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉวย
ประโยชน์จากข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วน ดังนั้นงานในหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้จึงมีลักษณะที่ต้องการประสบการณ์ที่กว้างขวางมากกว่างานของ
กรรมการร่างกฎหมาย³

การคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ตามพระราช
บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนดให้เป็นระบบเปิด (open system) กล่าวคือ
ฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลต่าง ๆ ที่มีประสบการณ์ มีแนวความคิดจากด้านต่าง ๆ

³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกที่ นร.0501/466," 19 มีนาคม
2527 ใน อนุสรณ์พระราชทานเพลิงศพ พุนประเสริฐสุภมาตรา. หน้า 145 - 146.

เข้ามาเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่อย่างไรก็ดีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลอาจมีความไม่แน่นอน ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงกำหนดแนวนโยบายในการคัดเลือกบุคคลที่จะเสนอแต่งตั้ง เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.0601/1585 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2525 เรื่องขอแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนี้⁴

- (1) ผู้ที่มีคุณสมบัติในทางนิติศาสตร์ ควรเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในสาขากฎหมายที่ต่างกัน
- (2) การพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำ จะพิจารณาแต่งตั้ง เฉพาะจากผู้ที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริง
- (3) นอกเหนือไปจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ ในสาขากฎหมายต่าง ๆ จะคัดเลือกบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ ในสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับกรณีร้องทุกข์ คือ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และการบริหารราชการแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่าในส่วนของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ก็ได้มีการกำหนด "แนวนโยบาย" ในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ การที่กฎหมายได้กำหนดแนวนโยบายดังกล่าวไว้ นั้น เพื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงความคิดอันหลากหลายของบุคคลต่าง ๆ ที่มารวมกันเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งปรากฏออกมาในรูปของคำวินิจฉัย และเป็นการเฉลี่ยประสบการณ์ของบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

อนึ่งน่าสังเกตว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจไปทำหน้าที่กรรมการร่างกฎหมายได้ตามมาตรา 7 (2) (ข) ประกอบกับมาตรา 40 ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ต้องการให้ผู้นิติบัญญัติปกครองมีประสบการณ์ทางบริหาร เข้าใจความจำเป็นของฝ่ายปกครองและรู้เท่าทันฝ่ายปกครองอันจะทำให้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การวินิจฉัยคดี

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานประจำปี 2527, หน้า 54.

ปกครอง เพราะจะทำให้ผู้วินิจฉัยรู้ว่าตนควรเข้าไปควบคุมฝ่ายปกครองเพียงใด และไม่ควบคุมเพียงใด ข้อนี้สำคัญเพราะการให้ศาลยุติธรรมควบคุมในประเทศ ทั้งหลายล้มเหลวมากต่อมากก็เพราะผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมักควบคุมฝ่ายปกครอง มากเกินไปหรือควบคุมน้อยเกินไป เนื่องจากไม่เข้าใจฝ่ายปกครองดีเท่าที่ควร

อนึ่ง เมื่อกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เข้าไปทำหน้าที่ที่ปรึกษาของฝ่ายปกครอง ดังกล่าวแล้ว กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นไม่สมควรจะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่ตนเคย ให้ความเห็นหรือเกี่ยวข้องมาก่อนอีก ทั้งนี้ตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 36 (3) และ ข้อ 38

6.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อาจจำแนกเป็น 2 ประเภท หลัก ดังนี้

1. อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) หรืออำนาจตุลาการ (judicial)

2. อำนาจในทางบริหาร

1. อำนาจกึ่งตุลาการหรืออำนาจตุลาการ

อำนาจดังกล่าวนี้ก็คืออำนาจวินิจฉัยคดีปกครองตามมาตรา 4 มาตรา 7 (2) (ก) (ข) (ค) มาตรา 60 และตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. อำนาจพิจารณาคดีปกครองในชั้นต้นและชั้นสุดท้ายชั่วคราว มีอำนาจ พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่ต้องด้วยมาตรา 19 และไม่ต้องห้ามตามมาตรา 20 ของกฤษฎีกา ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง
 ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วน
 ท้องถิ่น และใ้หมายความรวมถึง รัฐวิสาหกิจหรือ
 กิจการอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น
 หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ⁵

อนึ่งสำหรับคดีปกครองที่พิพาทกันระหว่าง ราชการส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น
 ซึ่ง เป็นคดีปกครองระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ก็อาจมาสู่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
 ได้ตามมาตรา 7 (2) (ข) ประกอบกับมาตรา 27 ในมาตรา 27 นั้นได้ระบุให้
 ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาตราออกมากำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นอาจ
 ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาได้ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา
 ตราออกมาใช้บังคับเลย

ข. อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งอุทธรณ์ทั้งในปัญหาข้อกฎหมายหรือปัญหา
 ข้อเท็จจริงซึ่งอุทธรณ์มาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ตามมาตรา 60
 มาตรา 61 ประกอบกับมาตรา 24 ในกรณีถ้าได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัย
 ร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคจะทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ และ
 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีคำวินิจฉัยประการใดแล้ว ผู้ร้องทุกข์ที่ไม่พอใจ
 ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ
 วินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย
 ร้องทุกข์ภูมิภาคได้ แต่อย่างไรก็ตามในขณะนี้ยังไม่มี การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
 ภูมิภาคขึ้นมา ถ้ามีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้นมา คณะกรรมการวินิจฉัย
 ร้องทุกข์ก็พอจะเทียบได้กับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในฐานะเป็นศาลอุทธรณ์ที่รับ
 อุทธรณ์จากศาลต่าง ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้สิทธิอุทธรณ์ไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้

⁵ ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราช
 บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 หน่วยงานดังกล่าวได้แก่
 กองทุนส่งเสริมการทําสวนยาง การกีฬาแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ การทาง
 ภิเษมแห่งประเทศไทย ฯลฯ

เช่น คำตัดสินของคณะกรรมการเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่คนฝรั่งเศส
ที่สูญเสียทรัพย์สิน (les Commission du contentieux de l'Indemnisation des
français dépossédés) สามารถอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการดังกล่าว
ไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้

ค. อำนาจวินิจฉัยฎีกาขอกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 7 (2) (ก)
ประกอบกับมาตรา 26 ในกรณีนี้แต่ในมาตรา 7 (2) (ก) และมาตรา 26 จะใช้
คำว่า "อุทธรณ์" ก็ตาม แต่โดยสภาพแล้วก็คืออำนาจวินิจฉัยฎีกานั้นเอง โดยปกติ
คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ของไทยนั้น
บางฉบับได้กำหนดว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุดท้าย ในมาตรา 26 จึงได้กำหนด
ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดว่าเป็นที่สุดท้ายนั้นอาจจะอุทธรณ์
ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ถ้ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้คณะกรรมการนั้น ๆ
สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นได้ และได้กำหนดว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์
ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกรณีดังกล่าวนี้ให้เป็นที่สุดท้ายอีกด้วย หอจะเทียบได้กับ
สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในฐานะเป็นศาลสุดท้าย แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยัง
ไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ ต่อ
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เลย

จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แล้ว อำนาจนี้เป็นอำนาจควบคุม
การกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองถึงตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปในลักษณะของศาล
ปกครองในฝ่ายปกครองทำนองเดียวกับระบบศาลคู่ที่มีอยู่ประเทศฝรั่งเศส ที่จะแตกต่าง
กันก็เฉพาะระดับพัฒนาการ กล่าวคือสภาพดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มี
ลักษณะคล้ายสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในยุคเริ่มแรก อย่างไรก็ตามหากมีการปรับเปลี่ยนวิธี
พิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และได้มีการแก้ไขตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ
กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ตัดอำนาจนายกรัฐมนตรีออกไปจากระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

2. อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร

นอกจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีอำนาจในทางกึ่งตุลาการหรืออำนาจตุลาการแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมีอำนาจในฐานะองค์กรที่ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายปกครองได้เองอีกด้วย (consultative agency) ในหลายเรื่องดังต่อไปนี้

ก. มีอำนาจติดตามผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ตามตรา 7 (2) (ง) ประกอบกับมาตรา 62 (6) อำนาจติดตามผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้กระทำโดยการพิมพ์หนังสือเตือนขอทราบผลการปฏิบัติเป็นระยะ ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งผลมาให้ทราบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ ในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ มีข้อน่าสังเกตว่าในกรณีนี้เป็นอำนาจติดตามผลคำวินิจฉัยซึ่งคล้ายกับอำนาจในการบังคับคดีของศาลยุติธรรมจะต่างกันตรงที่อำนาจในการบังคับคดีของศาลยุติธรรม ๆ สั่งได้เอง แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องผ่านนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เป็นการติดตามผล

ข. อำนาจเสนอแนะให้มีการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการเป็นการทั่วไป ตามตรา 7 (2) (จ) ประกอบกับมาตรา 51 (1) (2) (3) อำนาจในกรณีนี้เป็นอำนาจที่สำคัญเป็นการเสริม^{มาตรา}มาตรการควบคุมก่อนโดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการโดยกำหนดเป็นวิธีการและวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นการทั่วไป ทำนองเดียวกับ

Administrative Procedure Act 1946 ของสหรัฐอเมริกา ประมวลวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของเยอรมัน เพียงแต่แตกต่างกันตรงที่ศักดิ์ของกฎหมายทั้ง Administrative Procedure Act 1946 และประมวลวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ของไทยนั้นเป็นระเบียบปฏิบัติราชการในฝ่ายบริหาร

ค. มีอำนาจเสนอความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้กฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย ตามมาตรา 7 (2) (ฉ) การใช้ อำนาจนี้ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้จะเห็นได้ว่าเป็นการให้ความคิดเห็นแก่ ฝ่ายปกครองก่อนที่จะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ นับว่าเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง ก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองก่อนประการหนึ่ง

สรุป จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีลักษณะที่มีอำนาจควบคุมการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองใน ฝ่ายปกครองหลังการกระทำและก่อนการกระทำอยู่ด้วย แต่ส่วนใหญ่จะใช้อำนาจในการ ควบคุมภายหลังเสียมากกว่าการควบคุมก่อน

6.1.4 สิทธิของผู้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ว่า "บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา

การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติที่ไม่เป็นการคัดสิทธิร้องทุกข์อันพึงจะมีได้ตาม กฎหมายอื่น

ผู้เป็นทหาร หรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์เกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น"

การที่บุคคลใดจะมีเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้นต้อง เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ผู้ร้อง-ทุกข์อาจจะเป็นประชาชนทั่วไป ข้าราชการ นิติบุคคล หรือกิจการของรัฐบาลก็ได้ โดยปกติแล้วผู้ร้องทุกข์ต้องยื่นคำร้องทุกข์ด้วยตนเอง เว้นแต่ผู้ร้องทุกข์ไม่สามารถเขียน หนังสือได้ ผู้ร้องทุกข์เจ็บป่วยไม่สามารถร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ ผู้ร้องทุกข์อยู่ในต่าง

ประเทศ เหตุจำเป็นอย่างอื่นที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้ร้องทุกข์สามารถมอบฉันทะให้ผู้อื่นเป็นผู้ร้องทุกข์แทนได้ และผู้ร้องทุกข์แทนจะต้องอยู่ในฐานะที่จะทราบข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ของผู้มีสิทธิร้องทุกข์

คำร้องทุกข์ต้องทำเป็นหนังสือ แต่ไม่มีแบบฟอร์ม กำหนดไว้ตายตัว เพียงแต่ในคำร้องทุกข์จะต้องมี รายการครบถ้วนดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์
- (2) เรื่องอันเป็นเหตุใหญ่ของร้องทุกข์ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง และพฤติการณ์อันสมควรให้เขาใจเรื่องใด
- (3) ไซดอยคำสำเนา
- (4) ลายมือชื่อผู้ร้องทุกข์
- (5) ใบมอบฉันทะ ในกรณีที่เป็นการร้องทุกข์แทนกัน

การยื่นคำร้องทุกข์ต้องกระทำภายในกำหนด 90 วัน นับแต่ใคร่เรื่องทีประสงค์จะร้องทุกข์นั้น หรือนับแต่วันที่ใคร่รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนับแต่วันที่ใคร่ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนับแต่วันที่ใคร่ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานใดแล้วไม่ใคร่รับหนังสือชี้แจง ที่มีเหตุผลตามควร คำร้องทุกข์ที่ยื่นเมื่อพ้น 90 วัน คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาให้ไม่ได้ เว้นแต่กรณีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ คำร้องทุกข์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน ดังกล่าวจึงต้องระบุเหตุอันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือสาธารณประโยชน์มาด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่รับพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ดังต่อไปนี้

(8) เรื่องที่ฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

(9) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์หรือยื่นอุทธรณ์โดยพิจารณาตามขั้นตอน เช่น ใดก็ต้องปฏิบัติตามนั้นให้ครบถ้วนถูกต้อง เสียก่อน จึงจะยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

(10) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(11) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้สั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้นแล้ว

6.1.5 วิธีพิจารณาความร้องทุกข์

วิธีพิจารณาความร้องทุกข์มีส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ วิธีพิจารณาดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีสถานะสำคัญอันเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการควบคุมดังต่อไปนี้

1. หลักความเชี่ยวชาญเฉพาะ จากการศึกษาพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ประกอบกับระเบียบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มีคุณสมบัติซึ่งอาศัยความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเป็นหลักทั้งได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนั้นก็ยังมีส่วนทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำหน้าที่กรรมการร่างกฎหมายได้ อันทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อยู่ใกล้ชิดกับสภาพความเป็นจริงทางปกครองตลอดเวลา ดังได้กล่าวมาแล้ว

2. ระบบวิธีพิจารณาคดีต้องเป็นระบบที่ควบคุมการใช้อำนาจของผู้วินิจฉัยได้โดยผู้วินิจฉัยไม่เสียความเป็นอิสระโดยพิจารณาจาก

ก. การวางดุลความเห็นในวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญสำหรับคดีทุกประเภทและคดีแต่ละประเภทย่อมมีวิธีพิจารณาความที่แตกต่างกัน กฎเกณฑ์ของวิธีพิจารณาความได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นมาตรการสำหรับตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละขั้นตอน รวมทั้งเป็นระบบที่ควบคุมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาหรือกรรมการของสถาบันข้าราชการทางกฎหมายด้วย⁷

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คือ การรวมงานพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 เข้ากับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพัฒนาสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองให้สามารถสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นเป็นเอกเทศและสร้างนักกฎหมายปกครองขึ้นมา ดังนั้นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้มีการนำ "ระบบศาล" มาเป็นองค์กรหลักในการทำงานกำหนดวิธีพิจารณาที่แน่นอน โดยได้ลอกเลียนรูปแบบการจัดองค์กรมาจากการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐ

(Conseil d'Etat) ของประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งการจัดระบบตุลยภาพในองค์กร และมีระบบวางดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่าย เพื่อให้มีกฎหมายที่ใช้ "เหตุผล" ที่ดีที่สุดเพื่อการสั่งการในทางกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะช่วยให้กลไกของรัฐมุ่งไปสู่จุดหมายของการบริหารที่ถูกต้อง เพราะ "เหตุผล" ในคำชี้ขาดจะแสดงให้เห็นว่า การตีความหรือการใช้บังคับกฎหมายนั้นได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการที่รัฐได้ตรากฎหมายนั้น ๆ ขึ้นหรือไม่ หรือมีการบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่

ในกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่หลายประเภทและจัดให้มีการวางดุลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในเรื่องร้องทุกข์จะมีเจ้าหน้าที่

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา และการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย," บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (มีนาคม 2529) : 31.

ของรัฐ 3 ฝ่ายดำเนินการร่วมกัน คือ นิติกรประจำกระทรวง พนักงานผู้รับผิดชอบ
 ส่วนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ทั้งนี้โดยมีการส่งการขึ้นสู่ศาลโดยนายกรัฐมนตรีใน
 ฐานะหัวหน้ารัฐบาล ดังนั้นการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ
 กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ การพิจารณาชั้นสอบสวนและ
 สรุปรายงาน และการพิจารณาชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁸

การพิจารณาชั้นสอบสวนและสรุปรายงานอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานผู้รับ-
 ผิดชอบสำนวน โดยมี 2 ขั้นตอน ดังนี้

(1) การรวบรวมข้อเท็จจริง เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาแล้ว เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งเรื่องร้องทุกข์
 ให้แก่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะที่เหมาะสมดำเนินการพิจารณาต่อไป ในทางปฏิบัติเมื่อได้รับเรื่อง
 ร้องทุกข์ไว้พิจารณาแล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะนั้นจะดำเนินการรวบรวม
 ข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์กับ
 หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นคู่กรณีโต้แย้งข้อเท็จจริงกัน
 แต่ละฝ่ายจะมีโอกาสโต้แย้งรวม 2 ครั้ง โดยมีพนักงาน
 ผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นฝ่ายเป็นกลางทำหน้าที่ส่งข้อเท็จจริง
 ของแต่ละฝ่ายให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งโดยเปิดโอกาสให้โต้-
 แย้งข้อเท็จจริงกันถึง 2 ครั้งเช่นนี้ ทำให้ผู้เป็นยุติใน
 เบื้องต้นว่าคู่กรณีแต่ละฝ่ายใดมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริง
 ซ้ำกันและกันได้อย่างเพียงพอแล้ว

(2) การสรุปรายงาน เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน
 ได้รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามความจำเป็นและสมควร
 แล้ว พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการ
 สอบสวนแต่ละเรื่องจะจัดทำ "บันทึกสรุปรายงาน" โดย
 ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานประจำปี 2527, หน้า 64.

- ก. สรุปร้อยเท็จจริง พร้อมด้วยเหตุผล
 ข. สรุปร้อยกฎหมาย พร้อมด้วยเหตุผล
 ค. เสนอความคิดเห็นพร้อมด้วยเหตุผลในประเด็น
 หรือเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะวินิจฉัยหรือ
 มีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
 และ/หรือมีข้อเสนอแนะหรือข้อสั่ง เกตอย่างอื่นเกี่ยวกับ
 การวางระเบียบปฏิบัติราชการหรือการให้มีกฎหมายหรือ
 แก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

ตามที่ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและ
 วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้พนักงานผู้รับผิดชอบส่วนงานมีอำนาจ
 เสนอความคิดเห็นได้โดยอิสระนั้น เพราะได้สังเกตเห็นว่าระบบคณะกรรมการนั้นทั้งข้อดี
 และข้อเสียในข้อดีนั้น ทั้งได้กล่าวมาแล้วในเรื่องระบบคณะกรรมการจะเห็นได้ว่า
 ระบบคณะกรรมการนั้นช่วยแก้ไขระบบการผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจไว้แก่บุคคลเพียง
 คนเดียว เพราะถ้าอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวแล้ว เกรงว่าจะมีการ
 ใช้อำนาจโดยมิชอบและเมื่อคดี มีความลำเอียง และอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้
 แต่ก็มีผลเสียคือระบบคณะกรรมการไม่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบโดยรวม ดังนั้นใน
 กรณีที่มีข้อผิดพลาดขึ้น ก็จะไม่ผู้รับผิดชอบโดยตรง เพราะถือว่าเป็นเรื่องส่วนรวมทำให้
 การตรวจสอบก็ยากลำบาก ดังนั้นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้กำหนดให้มี
 พนักงานผู้รับผิดชอบส่วนงานนั้นควบคู่กับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วย โดยเห็นว่าการ
 ชี้ขาดหรือการให้อำนาจโดยตัวบุคคลเดียว (พนักงานผู้รับผิดชอบส่วนงาน) นั้น มีผลดีใน
 แง่สามารถกำหนดตัวบุคคลที่รับผิดชอบได้แน่นอน แต่ก็มีผลเสียคือ การใช้อำนาจโดยไม่
 ชอบธรรมของบุคคลนั้นอาจเกิดขึ้นได้

แต่อย่างไรก็ตาม ระหว่าง พ.ศ. 2522 - 2529 ระบบวิธีพิจารณาเรื่อง
 ร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นี้ยังไม่เป็นระบบวิธี
 พิจารณาที่ปกครองแบบมาตรฐาน เพราะในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในช่วงดังกล่าว
 พนักงานผู้รับผิดชอบส่วนงานทำหน้าที่เป็นเพียง เลขานุการให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
 เท่านั้น ดังนั้นผลงานของพนักงานผู้รับผิดชอบส่วนงานจึงไม่ปรากฏเป็นผลงานเอกเทศ

ของตนเอง โดยเฉพาะและจะรวมเป็นผลงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยไม่สามารถแยกผลงานออกจากกันได้ว่างานใดเป็นความสามารถของพนักงาน ผู้รับผิดชอบสำนวน และงานใดเป็นความสามารถของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนั้นจึงทำให้ผลงานและความสามารถของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนกลายเป็นผลงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปโดยปริยาย หรือมิฉะนั้นในทางตรงกันข้ามผลงานและความสามารถของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะปิดบังความสามารถของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ⁹

ระบบวิธีพิจารณาที่ปกครองแบบมาตรฐานนั้นเป็นวิธีพิจารณาที่มีความมุ่งหมาย จะควบคุมการใช้อำนาจชี้ขาดที่กระทำโดยคณะกรรมการ โดยได้กำหนดให้มีความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นซึ่งกระทำโดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนขึ้นก่อน กล่าวคือคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการต่อคดีปกครองนั้นจะต้องมีการอธิบายเหตุผลที่เกินกว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนที่นำคำวินิจฉัยออกไปนั้นจะต้องรับผิดชอบแต่ผู้เดียวในคำวินิจฉัยชี้ขาดของตนเอง การที่กฎหมายได้กำหนดให้มีการชี้ขาดคำวินิจฉัยถึง 2 ครั้ง ก็เพื่อต้องการให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการไม่สามารถทำการชี้ขาดได้โดยเหตุผลของตนเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่สามารถหักล้างเหตุผลของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้ ด้วยเหตุนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ได้มีการปรับวิธีพิจารณาโดยแยกการสรุปสำนวนเบื้องต้นจากเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ออกจากการทำคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน โดยคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะชี้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและแนวทางวินิจฉัยให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกขั้นหนึ่ง ¹⁰

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย," หน้า 34.

¹⁰ ข้อ 9 ในคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ รท/43/2529 เรื่องแนวทางการจัดทำสำนวนคดีปกครอง ในกรณีร้องทุกข์ และข้อ 32 ทวิ ข้อ 33 ในระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ประกอบด้วย.

การพิจารณาขึ้นคณะกรรมาการวินิจฉัยร้องทุกข์

เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบส่วนเห็นว่ากรณีข้อเท็จจริงเป็นที่สมควรแล้ว ก็จะทำบันทึกสรุปส่วนขึ้นแสดงข้อเท็จจริงและขอกฎหมายโดยละเอียดพร้อมทั้งเหตุผลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาการวินิจฉัยร้องทุกข์ และเสนอส่วนร้องทุกข์ทั้งหมดต่อคณะกรรมาการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อคณะกรรมาการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับส่วนแล้วก็จะตั้งกรรมาการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคนหนึ่ง เป็นกรรมการเจ้าของส่วน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในส่วนทั้งหมดกับบันทึกสรุปส่วนของพนักงานผู้รับผิดชอบส่วน จากนั้นก็จะมีการนัดพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต่อไป

ข. หลักความรับผิดชอบและเปิดเผยในวิธีพิจารณา

ในการพิจารณาขึ้นคณะกรรมาการวินิจฉัยร้องทุกข์ พระราชบัญญัติคณะกรรมาการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แบ่งขั้นตอนการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) การพิจารณาโดยเปิดเผย ในวันพิจารณาคั้งแรก ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบจะชี้แจงควยวาคาต่อคณะกรรมาการวินิจฉัยร้องทุกข์ประกอบบันทึกสรุปความเห็นของตนได้โดยกรณีที่ประสงค์จะขีสิทธิตั้งกล่าวจะตองยื่นบันทึกสรุปความเห็นของตนก่อนสิ้นสุดเวลาทำงานของวันก่อนวันพิจารณาคั้งแรก

ในการชี้แจงควยวาคา ผู้ร้องทุกข์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจมอบหมายให้ทนายความหรือผู้ที่เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 คนหนึ่งเขายี่แจงแทนได้

(2) การพิจารณาเป็นการภายใน เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาคั้งแรกแล้ว กรรมาการวินิจฉัยร้องทุกข์จะปรึกษาหารือกันเป็นการภายในเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นในการนี้หากกรรมาการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าจำเป็นต้องสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญก็สามารถกระทำไต่และในการพิจารณา คณะกรรมาการวินิจฉัยร้องทุกข์จะดำเนินการไต่ผู้ร้องทุกข์ หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือพยานให้ความเห็นหรือข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี เป็นหนังสือเป็นประการสำคัญ

นอกจากนี้ในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณา และวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 23 และข้อ 29 ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เป็นกรรมการเจ้าของสำนวน ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์ในแต่ละเรื่องให้ครบถ้วนสมบูรณ์อีกด้วย

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาขึ้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ได้เน้นถึงการพิจารณาโดยเปิดเผยเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งด้วยวาจาได้โดยสำคัญ นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะให้คู่กรณีหรือพยานให้ความเห็นหรือข้อเท็จจริงโดยทำเป็นหนังสือได้

ในคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องระบุดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำร้องทุกข์
- (2) เหตุแห่งการร้องทุกข์
- (3) ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์
- (4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (5) ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขทุกข์ของราษฎร ซึ่งในข้อเสนอแนะนั้นต้องระบุให้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใดควาอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย
- (6) ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการ หรือการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ตามี

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น

และในมาตรา 38 (2) ได้บัญญัติว่า "มีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือความผิดวินัย ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลที่ต้องสงสัยทราบ เพื่อกำเนินการต่อไปแล้วแต่กรณี"

การที่มาตรา 47 ใ้ระบุให้คำวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ต้องให้เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยและให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องลงลาย- มือชื่อในคำวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วย นอกจากนั้นเมื่อพิจารณา มาตรา 62 (8) ซึ่งให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิมพ์เผยแพร่คำวินิจฉัยบางประเภทได้แล้ว จะเห็นได้ ว่าคล้ายกับกระบวนการของศาลยุติธรรม วิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการควบคุมฝ่าย ปกครองประการหนึ่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นจะส่งมายังเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อส่งต่อไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการบังคับตามคำวินิจฉัย ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้อำนาจสั่งการแก่ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งการในเรื่อง ร้องทุกข์อย่างใดอย่าง หนึ่งได้ดังนี้

- (1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใน สังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด
- (2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอก เหนืออำนาจหน้าที่หรือกระทำการชู้หรือไม่ถูกต้อง ตามกฎหมายหรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนี้ หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น
- (3) ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็น ไม่ว่าจะ เป็น กรณีตาม (1) หรือ (2) มีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการสั่งการตามนี้ จะต้องคำนึงถึงว่าจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรับ ผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของอันจะเป็นผลเสีย- หายแก่ระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่เพียงใดด้วย

นอกจากนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ ถ้าเป็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือเป็นกรณีที่ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติราชการและก่อผลเสียหายแก่ส่วนรวมแล้ว (ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และข้อ 35 ในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ประกอบ)

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์มีลักษณะดังต่อไปนี้ 5 ชั้น ดังนี้

1. ความเห็นของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
2. คำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบส่วนงาน
3. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
4. ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
5. การสั่งการของนายกรัฐมนตรี

นับได้ว่าเป็นการกลั่นกรองคำวินิจฉัยหลายชั้นมากกว่าระบบศาลยุติธรรม แต่จุดน่าสังเกตว่าหากไม่มีการเร่งรัดการปฏิบัติงานในแต่ละส่วนอาจทำให้วิธีพิจารณาเรื่องทุกข์ล่าช้ามากไปก็ได้

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้วางระบบดวงตุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อีกชั้นหนึ่งเพื่อให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นที่ยอมรับได้ของฝ่ายบริหาร เพื่อให้สามารถสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองต่อไป โดยการกำหนดวิธีพิจารณาให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้ตรวจสอบความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการสั่งการทางบริหารและให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการในขั้นสุดท้าย

แต่อย่างไรก็ตาม ในอนาคตควรจะให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจชี้ขาดโดยตนเองโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่งดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะเห็นว่าการที่ประชาชนจะยอมรับ "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ดังเช่น "คำพิพากษาของศาลยุติธรรม" นั้น บทกฎหมายควรบัญญัติวางระบบและวิธีการที่ให้ความคุ้มครอง "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" จากการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายบริหารเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แก่ประชาชนด้วย

ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การสร้าง "ระบบวิธีพิจารณา" ขึ้นในระบบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น เป็นสิ่งสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน และเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองอีกด้วย อันเป็นต้นแบบแก่องค์กร คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอื่น นอกจากนี้เป็นการช่วยพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ

6.2 คณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งมีอำนาจเฉพาะเรื่องในการควบคุมฝ่ายปกครองหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง

คณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายไทยนั้น จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หลาย ๆ ประการด้วยกัน ถึงได้กล่าวไว้แล้ว ในบทนี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองตามที่พระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครองโดยมีการนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยในเรื่องนั้น ๆ โดยส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของ เอกชนต่อคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 51 คณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 71, 72 คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 58 ฯลฯ การพิจารณาอุทธรณ์ของเอกชนนี้ ทำให้คณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจทบทวนคำสั่งคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองอันเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเอง

คณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายไทยนั้นพอจะเปรียบเทียบได้กับ ไทบูลส์ หรือศาลฝ่ายบริหารของอังกฤษได้ ศาลฝ่ายบริหารหรือไทรบูลส์ของ อังกฤษนั้นใช้วิธีการพิจารณาในลักษณะกึ่งข้อพิพาท (quasi-judicial) กล่าวคือ เป็นการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยให้เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการซึ่งมิใช่ ศาลยุติธรรมวินิจฉัยคดีโต้แย้ง ในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาทโดยมีวิธีการเพื่อให้ ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีประโยชน์ขัดแย้งกัน วิธีการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ ตามที่กฎหมายกำหนดก็มีต่าง ๆ กัน เช่น ในมีการรับฟังพยาน ในมีการตรวจสอบให้ความเห็น โดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลางไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ถ้าผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ กฎหมายก็เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลยุติธรรมได้ในข้อกฎหมาย ในบางกรณีให้อุทธรณ์ได้ทั้ง ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

โดยทั่วไปแล้ว วิธีการพิจารณาความของศาลฝ่ายบริหารหรือไทรบูลส์นั้นจะ มีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพราะวิธีการพิจารณาของศาลฝ่ายบริหาร แต่ละองค์กรจะถูก กำหนดอยู่ในกฎหมายคนละฉบับ ดังนั้นวิธีการพิจารณาของศาลฝ่ายบริหารจึงไม่ได้บัญญัติ ขึ้นเป็นประมวลกฎหมายวิธีการพิจารณาที่ใช้บังคับแก่ศาลฝ่ายบริหารทุกศาล ดังที่องค์กร ฝ่ายปกครอง (administrative agencies) ของสหรัฐอเมริกาจะต้องปฏิบัติตาม Administrative Procedure Act 1946 ในกรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนด วิธีการพิจารณาความของศาลฝ่ายบริหารเอาไว้ ก็จะต้องยึดถือหลักคอมมอนลอว์ในการ พิจารณาตัดสินทำให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจเข้าทบทวนอย่างกว้างขวาง ¹¹

คณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายไทยนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แล้วจะเห็นว่า ประการแรก คณะกรรมการต่าง ๆ นั้นไม่มีระบบการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามา

¹¹ อีระเดช ยุกชิต, "การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตาม พระราชบัญญัติในประเทศไทยอังกฤษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 150.

เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเจ็ลี่ยตาม
 ประสพการณ์ เจ็ลี่ยตามสาขาวิชาชีพหรืออาชีพ แต่พระราชบัญญัติส่วนใหญ่ ๆ จะบัญญัติ
 กว้าง ๆ เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจสั่งการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ มีดุลพินิจในการเลือก
 บุคคลที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการ เช่น ในพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 พ.ศ. 2518 มาตรา 5 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 มีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นกรรมการได้ถึง 4 คน เช่นนี้ไม่ได้ระบุ
 ว่า "ผู้ทรงคุณวุฒิ" นั้นมีหลักเกณฑ์อย่างไรถึงจะเรียกว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้นเปิดโอกาส
 ให้รัฐมนตรีมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการได้
 พอจะสรุปได้ว่าคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ
 นั้นบัญญัติไว้อย่างกว้างมาก ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการคัดเลือก ประการที่สอง ในเรื่อง
 การคัดค้านบุคคลที่มีส่วนได้เสียมาเป็นกรรมการนั้นปรากฏว่าในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ
 นั้นมีน้อยมาก มักไม่ปรากฏว่ามีวิธีการคัดค้านกรรมการที่มีส่วนได้เสียในกฎหมายเหล่านี้เลย
 ซึ่งถ้าดูในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่อง
 ร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ตั้งแต่ข้อ 36 - 39 จะเห็นได้อย่างชัดเจนในเรื่องการคัดค้าน
 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ประการที่สาม ในการเรียกบุคคลอื่นเข้ามาชี้แจงหรือให้
 ถ้อยคำนั้นปรากฏว่าในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ
 ฉบับนั้นมีอำนาจเรียกได้ซึ่งก็หมายความว่าจะไม่เรียกบุคคลอื่นมาชี้แจงก็ได้ ซึ่งถ้าดูในการ
 พิจารณาชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องหลักความรับผิดชอบ
 และเปิดเผยในวิธีพิจารณาได้แบ่งขั้นตอนการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ประการที่สี่
 ไม่มีระบบวิธีพิจารณาที่คู่และคานอำนาจของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ
 ดังนั้นเมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการแล้วจะ
 ทำให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครองนั้นมีอำนาจอย่างกว้างขวาง ไขดุลพินิจ
 ตัดสินได้อย่างอิสระ เพราะไม่มีระบบวิธีพิจารณาควบคุมได้ ซึ่งจะสร้างความเดือดร้อน
 ความไม่เป็นธรรมและความไม่มั่นใจในคำวินิจฉัยโดยประชาชนผู้เสียหายได้ อันแสดงถึง
 สภาพของประชาชนที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

นอกจากนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น พระราชบัญญัติบางฉบับ ก็กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุด อุตธรณ์ต่อไม่ได้ บางฉบับก็มีได้กำหนด เช่นนั้น ก่อให้เกิดความสับสนในคำบังคับในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ แก่ ประชาชนผู้เสียหายเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติ วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้น เพื่อเป็นแบบ อย่างแก่พระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ว่า นอกจากจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ จะมาเป็นกรรมการให้เหมาะสมกับกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแล้ว ควร กำหนดให้มี "วิธีพิจารณา" ที่เหมาะสมกับงานในหน้าที่ให้เป็นที่แน่ชัด ควรบังคับให้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องมีการให้เหตุผล และต้องลงลายมือชื่อของกรรมการผู้ ทำการวินิจฉัยกำกับไว้ เพื่อแสดงความรับผิดชอบของผู้วินิจฉัย ฯลฯ

ที่กล่าวมาทั้งหมดในบทนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุม ฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครอง โดยได้ยกองค์กรหลัก ๆ เช่น คณะกรรมการ กฤษฎีกา และคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายไทยให้เห็นถึงวิธีการคุ้มครองประชาชน และการคุ้มครองฝ่ายปกครองในกฎหมายไทยนั้นได้อย่างไร และมีข้อบกพร่องอย่างไร และสมควร แก้ไขอย่างไรในอนาคตต่อไป