



การตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

หลังจากที่ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆมากมายตลอดระยะเวลาเกือบห้าสิบปี ในปัจจุบันความคิดที่จะให้ประเทศไทยมีศาลปกครองกำลังจะเป็นรูปเป็นร่างขึ้นแล้ว ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คือ "เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งศาลปกครองซึ่งกระทรวงยุติธรรมกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องเตรียมรับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ..."

ฉะนั้น ก่อนที่จะได้มีการพิจารณาถึงการจะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยว่าควรมุ่งไปในแนวใด ควรจะใช้ระบบศาลแบบใดและให้มีอำนาจหน้าที่เพียงใดนั้น ควรจะได้ศึกษาถึงระบบการพิจารณาคดีปกครองของไทยในปัจจุบัน และการพัฒนาความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศในอดีตก่อนว่าเป็นอย่างไร เปรียบเทียบกับระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครอง และระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมในประเทศต่างๆดังที่กล่าวมาในส่วนที่ 1 เพื่อจะได้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยเราต่อไป

ในส่วนที่ 2 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้แบ่งการพิจารณาออกเป็นสามบทความด้วยกันคือ

บทที่ 1 ระบบการพิจารณาคดีปกครองของไทย

บทที่ 2 ความจำเป็นที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย และ

บทที่ 3 ศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นในประเทศไทย

ระบบการพิจารณาคดีปกครองของไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกับประเทศในภาคพื้นยุโรป แต่การจัดระบบศาลของไทยกลับแตกต่างกับประเทศเหล่านั้น เนื่องจากประเทศในภาคพื้นยุโรปส่วนมากจะมีการแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองนี้จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง เป็นอิสระทั้งจากฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหาร ส่วนศาลยุติธรรมก็จะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่ง อาญา ซึ่งเป็นคดีทั่วไปเท่านั้น สำหรับประเทศไทยถึงแม้จะใช้ระบบกฎหมายโรมันหรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกับประเทศภาคพื้นยุโรป แต่ประเทศไทยก็ยังมีศาลปกครองสำหรับพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง เช่นประเทศในภาคพื้นยุโรปไม่ ฉะนั้น เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือฝ่ายปกครองต่อฝ่ายปกครองด้วยกันเองขึ้นมา ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการ หรือระบบการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันพิจารณาวินิจฉัย ฉะนั้นการศึกษาระบบการพิจารณาคดีปกครองของไทยจึงต้องศึกษาทั้งวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยทางศาลยุติธรรม สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครองนั้น ทั้งประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ไม่ว่าจะฝรั่งเศส อังกฤษหรืออเมริกาก็มีวิธีพิจารณาโดยฝ่ายปกครองก่อนเหมือนกัน แต่สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยทางศาลแล้ว ประเทศไทยมีระบบที่แปลกกว่าประเทศอื่นๆ เพราะว่าศาลของไทยที่ใช้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองตัวนั้นเป็นศาลยุติธรรม ซึ่งระบบศาลเช่นนี้เป็นการวางระบบศาลเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบแองโกล - แซกซอน คือให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีทั้งคดีแพ่ง อาญาทั่วไปรวมทั้งคดีปกครองด้วย แต่ศาลยุติธรรมของไทยก็ยังมีอำนาจมากมายในการบังคับฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมของอังกฤษหรือ

อเมริกาไม่ เพราะศาลยุติธรรมของอังกฤษมีอำนาจออกหมาย (WRIT) บังคับฝ่ายปกครองได้โดยไม่ต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลเสียก่อน เพียงแต่เอกชนมาร้องขอศาลและศาลยุติธรรมอังกฤษพิจารณาเห็นควรก็ออกหมายได้ แต่ศาลไทยจะออกหมายบังคับฝ่ายปกครองได้เฉพาะที่มีกฎหมายบัญญัติให้ออกได้เท่านั้น เช่นถ้าหากไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยตรง หรือไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วศาลไทยห้ามมีอำนาจออกหมายดังกล่าวข้างต้นไม่ สำหรับศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา นอกจากมีอำนาจในการออกหมาย (WRIT) บังคับฝ่ายปกครองได้แล้วยังมีอำนาจพิจารณาว่ากฎหมายใดที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายนิติบัญญัติออกมามีขัดต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าอำนาจของศาลยุติธรรมของไทยกับอำนาจศาลยุติธรรมของอังกฤษหรือของอเมริกามีอำนาจแตกต่างกันเพียงใด

นอกจากการจัดระบบศาลที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีทุกชนิดรวมทั้งคดีปกครองด้วยแล้ว ประเทศไทยยังให้ฝ่ายปกครองเองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองอีกด้วย และคดีปกครองนั้นอาจสิ้นสุดลงในชั้นฝ่ายปกครองเองหรืออาจนำไปฟ้องร้องเป็นคดีในศาลยุติธรรมต่อไปอีกก็ได้ ดังจะได้อธิบายพิจารณาต่อไป

สำหรับศาลปกครองนั้นเป็นที่น่าเสียดายว่าในปัจจุบันยังมิได้มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดีก็มีแนวโน้มเป็นอย่างมากกว่าในอนาคตอันใกล้นี้ ระบบการพิจารณาคดีปกครองของไทยคงจะต้องใช้ศาลปกครองเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองอย่างแน่นอน ดังจะเห็นได้จากที่ได้มีกฎหมายหลายฉบับออกมาเพื่อที่จะรองรับการจัดตั้งศาลปกครองอยู่แล้ว ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

ฉะนั้นในบทนี้จึงขอกล่าวถึงระบบการพิจารณาคดีปกครองของไทยเฉพาะในส่วนที่ใช้ฝ่ายปกครองและศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา โดยจะแบ่งหัวข้อที่ศึกษาออกเป็นสองตอนด้วยกันคือ

ตอนที่ 1 จะกล่าวถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครอง

ตอนที่ 2 จะกล่าวถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม

ตอนที่ 1

วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครอง

อาจกล่าวได้ว่าวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองของไทยนั้นมีมาแต่โบราณแล้ว ตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชมาเลยทีเดียว โดยให้ราษฎรผู้ถูกรอนหรือที่เรียกว่า เจ็บท้อง ของใจไปร้องทุกข์ต่อพ่อขุนได้โดยวิธีการยื่นกระดิ่งที่ทรงแขวนไว้ที่ประตูพระราชวัง แล้วพ่อขุนก็จะเสด็จออกมาตัดสินคดีด้วยพระองค์เอง ประเพณีนี้ได้ใช้สืบทอดกัน มาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาและรัตนโกสินทร์ เพียงแต่ได้เปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการ ใหม่เป็นการตั้งกองรองฎีกาแทนวิธียื่นกระดิ่ง ซึ่งวิธีการเหล่านี้กลายเป็นวิธีร้องทุกข์ ต่อฝ่ายปกครองด้วยกันทั้งสิ้น ในปัจจุบันหลังจากที่ได้มีการจัดระเบียบราชการบริหาร แขนงใหม่แล้ว การร้องฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ก็ได้ออกไป ได้เปลี่ยนมาเป็นการร้อง ทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นแทนหรืออาจจะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ ในทางปกครอง คณะกรรมการไต่ถามกรรมการหนึ่ง หรือต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาทางปกครองชั้นสูงสุดของฝ่ายปกครองก็ได้ แต่ไม่ว่าการร้องทุกข์นั้นจะ ใช้วิธีการอย่างไรหรือต่อใครก็ตาม ก็มีจุดประสงค์อันเดียวกันคือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของเอกชนและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานปกครองเป็นหลักนั่นเอง

สำหรับในตอนที่ 1 นี้จะได้อธิบายถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครอง ของไทย โดยจะขอยกตัวอย่างพระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งได้บัญญัติถึงวิธีการดำเนินการ ของเอกชนที่จะร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาในทางปกครอง รวมทั้งการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับ ช้บัญชาชั้นสูงขึ้นไป หรือการที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการในทางปกครอง โดยจะ วิเคราะห์ถึงวิธีการหรือปัญหาบางประการที่มีหรืออาจจะเกิดขึ้นได้ โดยแยกพิจารณา ออกเป็นสองข้อด้วยกันคือ

ก. การร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ข. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการในทางปกครอง

ก. การร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ประเทศไทยได้มีกฎหมายวางระเบียบในเรื่องนี้อยู่หลายฉบับด้วยกัน เช่น

1. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 61 ทวิ ในกรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลฝ่าฝืนวินัย ซึ่งจักต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด และเมื่อผู้ใดฝ่าฝืนแล้วให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดต้องรับโทษ

ซึ่งอำนาจการลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลในทุกสถาน โดยเฉพาะโทษปลดออก หรือไล่ออก ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่ามาตรา 61 ทวิ(3) นี้เจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลมีสิทธิร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทยได้เมื่อเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งในทางปกครองที่ปลด หรือไล่ออกจากราชการได้

2. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 (ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515)

ข้อ 18 วรรค 1 บัญญัติว่า

ให้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการใดซึ่งเห็นว่าเป็นผลเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ แต่สภาตำบลอาจอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ในวันจัตวาซึ่งขาดได้

3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 บัญญัติว่า

เมื่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วเห็นว่า จะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการศึกษาจะเป็นการเสีย

หน่วยแก่เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี
ใดไม่เกินสามสิบวัน แล้วให้รับรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันสั่งพัก เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบ
สวนเสร็จแล้ว ให้รับรายงานผลแห่งการสอบสวนไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

.....
คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ที่ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งพัก อาจอุทธรณ์
คำสั่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการ
จังหวัดภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
ส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ได
รับคำอุทธรณ์

4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ก) การร้องทุกข์ มาตรา 102 บัญญัติว่า

ข้าราชการพลเรือนสามัญใด เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตน
โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนในถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
พลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตามหมวด 7 ผู้นั้น อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับ
บัญชาได้

การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธี
การที่กำหนดในกฎ ก.พ.

บทบัญญัติมาตรา 102 นี้หมายความว่า เป็นการร้องทุกข์ว่าผู้บังคับบัญชาใช้
อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
และจะต้องเป็นเรื่องที่ไม่เข้ากรณีตามหมวด 7 คือไม่เข้ามาตรา 104 "การถูกสั่งให้
ลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน" และหรือไม่เข้ามาตรา 105 "การ
ถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ" เช่น นาย ก. ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งไล่อ
ออกจากราชการตามมาตรา 105 นาย ก. จะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามความใน
หมวด 7 เท่านั้น จะใช้การร้องทุกข์ตามความในหมวด 6 มาตรา 102 ไม่ได้

สำหรับวรรคสองแห่งมาตรา 102 ได้บัญญัติว่าการร้องทุกข์และการพิจารณา
เรื่องร้องทุกข์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ปรากฏว่า

มีกฎ ก.พ. ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 บัญญัติถึงวิธีการร้องทุกข์และวิธีพิจารณา
เรื่องร้องทุกข์เอาไว้โดยเฉพาะในข้อ 3 ข้อ 7 และข้อ 8 ว่า

ข้อ 3. การร้องทุกข์ ในชั้นต้นให้ร้องทุกข์ด้วยวาจาต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตน
ขึ้นไปชั้นหนึ่งเสียก่อน หากได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจหรือไม่ได้รับคำชี้แจงภายใน
เจ็ดวัน นับแต่วันร้องทุกข์ด้วยวาจา จึงให้ผู้ร้องทุกข์ยื่นเรื่องร้องทุกข์เป็น
หนังสือต่อผู้บังคับบัญชาตามข้อ 7 ภายในสามวันนับแต่วันทราบคำชี้แจงหรือไม่ได
รับคำชี้แจง แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของผู้ร้องทุกข์ในเรื่องกำหนดเวลา
ตามข้อ 2

จะเห็นได้ว่าการร้องทุกข์ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการ
พลเรือนประกอบด้วยข้อ 3 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 9 ดังกล่าวนี้ ได้กำหนดไว้เลยว่าการ
ร้องทุกข์จะต้องเป็นไปตามลำดับขั้นตอน โดยให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป
ชั้นหนึ่งเสียก่อน เมื่อปรากฏว่ายังไม่เป็นที่พอใจจึงจะปฏิบัติตามข้อ 7 แห่งกฎ ก.พ.
ฉบับดังกล่าวต่อไปได้

ข้อ 7. การร้องทุกข์เป็นหนังสือ ให้ร้องต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดผู้
บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชา ให้
ร้องต่อปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์

ในกรณีที่เหตุร้องทุกข์เกิดจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ให้ร้องต่อนายกรัฐมนตรีใน
ฐานะหัวหน้ารัฐบาล กรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อ
พิจารณาสั่งการ

ในข้อ 7 นี้ก็เช่นเดียวกับข้อ 3 คือกฎหมายได้บัญญัติกำหนดไว้ว่าการร้อง
ทุกข์เป็นหนังสือนั้นจะต้องร้องต่อใครตามลำดับก่อน

มีข้ออ้างถึงเหตุของกฎ ก.พ. ฉบับนี้ในข้อ 8 ซึ่งได้บัญญัติว่า

ข้อ 8. ให้ผู้บังคับบัญชาตามข้อ 7 พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง ร้องทุกข์ให้เสร็จภายใน
สามสิบวัน นับแต่วันได้รับเรื่องร้องทุกข์นั้น แล้วแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ
เป็นหนังสือโดยเร็ว

การวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาให้เป็นที่สุด จะร้องทุกข์ต่อไปอีกมิได้

ข) การอุทธรณ์ มาตรา 104 บัญญัติว่า

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในสิบห้านับแต่วันทราบคำสั่ง
การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

มาตรา 104 นี้หากผู้ถูกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน จะอุทธรณ์ต่ออุทธรณ์ตามวิธีการในกฎ ก.พ. ซึ่งมีกฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2518) ข้อ 3 และข้อ 6 บัญญัติไว้ว่า

ข้อ 3. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามมาตรา 104 ซึ่งต้องอุทธรณ์ภายในสิบห้านับแต่วันทราบคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือผู้ว่าการราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ แลแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่อธิบดีหรือผู้ว่าการราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ

ในกรณีที่ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของผู้ถูกลงโทษ

ในกรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล กรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

ข้อ 6. ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาตามข้อ 3 พิจารณาเห็นว่าคำสั่งลงโทษสมควรแก่ความผิดแล้วก็ให้ยกอุทธรณ์ หรือถ้าเห็นว่าคำสั่งลงโทษนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้สั่งเพิ่มโทษลดโทษ หรือยกโทษ ตามควรแก่กรณี ตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา 92 วรรคสอง และวรรคสาม

เมื่อผู้บังคับบัญชาตามข้อ 3 ได้พิจารณาวินิจฉัยสั่งการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาตามข้อ 3 สั่งยกอุทธรณ์หรือสั่งลดโทษ ผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์ต่อไปมิได้ แต่คำสั่งเพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง

มาตรา 104 นี้ เป็นการอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาว่าใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อจะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้อุทธรณ์ตาม

ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 10 ข้อ 3 ซึ่งได้บัญญัติขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ เช่นเดียวกับที่ได้อธิบายมาแล้วในมาตรา 102 ในกรณีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี จะต้องอุทธรณ์ไปยังปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวโทษเท่านั้น เป็นต้น และ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 ข้อ 6 ซึ่งได้บัญญัติว่า "เมื่อผู้บังคับบัญชาวินิจฉัยแล้วสั่งลดโทษ หรือยกอุทธรณ์นั้นเสียก็จะอุทธรณ์ต่อไปมิได้ หากสั่งเพิ่มโทษให้อุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษ ได้อีกชั้นหนึ่ง"

มาตรา 105 ได้บัญญัติว่า

การอุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายใน สามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ในนายกรัฐมนตรีสั่งการให้เป็นไปตามมติของ ก.พ.

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

.....

การอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 105 นี้ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. และกฎ ก.พ. ฉบับนี้ก็คือกฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 ข้อ 7 ซึ่งบัญญัติว่า

ข้อ 7. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากข้าราชการ หรือคำสั่งให้ออกจากราชการ เว้นแต่ให้ออกจากราชการไวก่อน ตามมาตรา 105 ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งนั้น จะยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อ ก.พ. โดยตรง หรือจะยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเดิมก็ได้ ในกรณีที่ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเดิม ให้นำข้อ 4 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

.....

มาตรา 105 ประกอบกฎ ก.พ. ฉบับที่ 10 ข้อ 7 นี้ เป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากข้าราชการ หรือคำสั่งให้ออกจากราชการ เว้นแต่ให้ออกจากราชการไวก่อน กรณีดังกล่าวนี้จะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ. เท่านั้น เมื่อ ก.พ. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว จึงให้นายกรัฐมนตรีสั่งการต่อไป

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ข้อ 1 - 4 ซึ่งเป็นตัวอย่างพระราชบัญญัติเรื่องเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองร้องคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยกันเอง โดยอ้างว่าฝ่ายปกครองกระทำการในทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายปกครองเพิกถอน เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขคำสั่งนั้น อันึ่ง สำหรับเอกชนซึ่งได้รับความเสียหายในสิทธิ เสรีภาพ ก็มีสิทธิร้องคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งในทางปกครองของฝ่ายปกครองได้เช่นเดียวกัน มิใช่ว่าจะมีเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นจึงจะมีสิทธิดังกล่าว เช่นนั้น ตัวอย่างเช่น

5. พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 มาตรา 10 บัญญัติว่า

เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขออนุญาต และได้สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าชอบบังคับไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่เป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และผู้เริ่มก่อการจัดตั้งเป็นผู้ซึ่งมีฐานะและความประพฤติดี ก็ให้นายทะเบียนสั่งอนุญาตและออกใบอนุญาตสมาคมการค้าให้แก่ผู้ขอ แล้วจดทะเบียนสมาคมการค้าให้ด้วย

กานายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาต ให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือไปยังผู้ขออนุญาตโดยมีชักขา ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ โดยยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

นอกจากพระราชบัญญัติสมาคมการค้า ยังมีพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน กล่าวคือเมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จดทะเบียนสมาคมการค้าหรือทะเบียนหอการค้าแล้ว ผู้ขออนุญาตก็มีสิทธิอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ให้พิจารณาวินิจฉัยสั่งการได้ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเป็นที่สุด

สรุปแล้วการร้องเรียน ร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์ของเอกชน (ถ้าว่าเอกชนนั้นมีความหมายรวมถึงข้าราชการร้องทุกข์ด้วย) ตามตัวอย่างพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พระราชบัญญัติหอการค้า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าจะมีการกำหนดแบบอุทธรณ์ไว้และกำหนดให้อุทธรณ์ต่อใครได้บ้าง แต่โดยทั่วไปเมื่อเอกชนได้รับความเสียหายจากการกระทำในทางปกครองมีวิธีการร้องทุกข์หลายวิธีด้วยกัน อาจจะทำในศาลยุติธรรมโดยการฟ้องเป็นคดีแพ่ง

คดีอาญาได้ หรืออาจจะร้องทุกข์ไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้กระทำการนั้นเอง หรือต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปทางใดทางหนึ่งก็ได้ การร้องเรียนคัดค้านเช่นนี้บางครั้งก็ไม่มีระเบียบวิธีการในการร้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์มากนัก เช่นอาจจะต้องทำเป็นหนังสือร้องทุกข์ภายในกำหนดวันนับจากทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์หรืออาจจะกระทำด้วยวาจาได้ในกรณีที่ไม่รู้หนังสือ แต่โดยทั่วไปรัฐพยายามตรากฎหมายออกมาคุ้มครองเอกชนในเรื่องเหล่านี้ใหม่หลักประกันในการร้องทุกข์มากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ปกครองใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือป้องกันมิให้เกิดการกลั่นแกล้ง หรือละเลยการพิจารณาข้อร้องเรียนของเอกชนเหล่านั้น รัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติออกมาหลายฉบับด้วยกันเพื่อกำหนดวิธีการร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์เอาไว้ และที่สำคัญก็คือการตั้งคณะกรรมการในทางปกครองที่มีความเป็นกลางขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและรับเรื่องราวร้องเรียนทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ซึ่งต่อมาได้ยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการรฐฎีกา 2522 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับนี้เป็นการบัญญัติถึงวิธีดำเนินการร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครอง วิธีพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองตลอดถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่ามีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด และใครมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไปทั้งเอกชนและข้าราชการก็มีสิทธิร้องเรียนได้ แต่ถาเป็นการร้องเรียนทางปกครองที่จำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะเรื่อง ซึ่งคณะกรรมการทั่วไปไม่มีความรู้แล้ว ก็จะต้องเป็นคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรอบรู้ และประสบการณ์ในเรื่องเหล่านั้นเป็นกรรมการเป็นกรณีๆ ไป เช่น คณะกรรมการผังเมืองตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

ข. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการในทางปกครอง การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการนั้นเป็นวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองของฝ่ายปกครอง เพราะคณะกรรมการจะประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายและมีประสบการณ์ในทางปกครองทางกฎหมายและทางสังคมต่างๆกัน คณะกรรมการบางคณะอาจจะมีผู้บังคับบัญชาชั้นสูง

ของฝ่ายปกครองนั้นเป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการบางคณะก็เป็นคนกลางจริงๆซึ่ง
แต่งตั้งมาจากบุคคลภายนอกซึ่งมีประสบการณ์ความรู้ความสามารถในเรื่องนั้นเป็นกรรม
การ ซึ่งมีพระราชบัญญัติต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 55 บัญญัติว่า

ให้มีคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเหตุผลและรายละเอียด
แสดงการรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร ให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะในการนี้
จะขอความเห็นจากสำนักผังเมืองก็ได้ หรือจะส่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำ
รายละเอียดเสียใหม่ก็ได้

เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเสร็จแล้ว และส่ง
การประการใดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการมีหนังสือถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครอง
อาคารที่เกี่ยวข้องของให้ทราบถึงคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วน
ท้องถิ่นและการดำเนินการตามคำสั่งนั้นเป็นเวลานานกว่าหกสิบวันก่อนวันที่จะมีการ
ดำเนินการ และให้ส่งรายละเอียดแสดงการรื้อ ย้ายหรือตัดแปลงอาคารเท่าที่
เกี่ยวข้องไปด้วย แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่ง
ของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 70

มาตรา 70 บัญญัติว่า

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้ง
ความในกรณีต่อไปนี้

- (1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตาม
มาตรา 27 วรรคสอง
- (2) การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดิน หรือที่จะก่อสร้าง
อาคารตามมาตรา 35
- (3) การสั่งให้รื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารตามมาตรา 55
- (4) การคิดค่าใช้จายในการรื้อหรือย้ายอาคารตามมาตรา 57 วรรคสองหรือ
มาตรา 58
- (5) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 59
- (6) การกั้นเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 61
- (7) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 62
- (8) การจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้าย
คลึงกันตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการ

ใช้ที่ดินตามมาตรา 68 วรรคสอง

อุทธรณ์กรณี (4) และ (6) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วน
ท้องถิ่นในกรณี (1) (2) (3) (5) (7) และ (๘) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการ
อุทธรณ์

.....

จะเห็นได้ว่าในมาตรา 70 วรรคสองบัญญัติไว้ว่าการอุทธรณ์ตาม (4) และ
(6) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการบริหาร
การผังเมืองส่วนท้องถิ่นนี้ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วย
บุคคลต่างๆ ดังต่อไปนี้

มาตรา 50 ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้มี
คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน
กรรมการผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้
แทนการเคหะแห่งชาติ ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนัก
ผังเมือง เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร หัวหน้ากองผังเมืองกรุงเทพมหานคร
ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผัง-
เมืองไม่เกินสี่คน และผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยว
ข้องกับการผังเมืองไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

(2) ในเขตจังหวัดอื่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ โยธา
ธิการจังหวัด สรรพากรจังหวัด แพทย์ใหญ่จังหวัด อัยการจังหวัด เจ้าพนักงาน
ที่ดินจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ
การผังเมืองไม่เกินสามคน และผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความ
เกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

ในกรณีที่องค์การในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลใด ในนายกเทศมนตรี
หรือประธานกรรมการสุขาภิบาลแห่งท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการรวมด้วย และใน
กรณีที่องค์การในท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ในนายอำเภอ
แห่งท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการรวมด้วย

กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่น จะต้องไม่
เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

กรณีอุทธรณ์ตามมาตรา 70(1) (2) (3) (5) (7) และ (8) ให้ยื่นต่อ
คณะกรรมการอุทธรณ์ ซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบุคคล
ต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 71

มาตรา 71 บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์ ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็น
ประธานกรรมการ อธิบดีกรมอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหนึ่งคน ผู้
ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐศาสตร์หนึ่งคน เป็นกรรม-
การ ให้ประธานคณะกรรมการอุทธรณ์แต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขา
นุกรคณะกรรมการ

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการอุทธรณ์ กรรมการผู้ทรง
คุณวุฒิจะเป็นกรรมการผังเมือง หรืออนุกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองใน
ขณะเดียวกันมิได้

2. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 36

วรรคสองและวรรคสามได้บัญญัติว่า

ในกรณีที่ผู้ใช้ที่ดินตอนใดตอนหนึ่งเพื่อกระทำการค้ำกุลาไว้ในวรรคก่อน ให้
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินนั้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
โดยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์
จุมค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย

ก่อนที่จะดำเนินการค้ำกุลาข้างตน ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแจ้งเป็นหนังสือ
ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องขอทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
ทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อ
วินิจฉัย ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการให้เป็นที่สุด

กรณีที่เจ้าของพื้นดินร้องคัดค้านว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่มีเหตุผลสมควร
ที่จะเดินสายไฟฟ้าผ่านที่ดินของตนนั้น ให้ร้องโดยการแสดงเหตุไปยังคณะกรรมการเพื่อ
วินิจฉัย และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด คณะกรรมการในที่นี้ประกอบด้วย
บุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 และได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการเอาไว้ใน
มาตรา 21 และ 22 ก็

มาตรา 20 บัญญัติว่า

ให้มีคณะกรรมการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค" ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน ทั้งนี้ไม่รวมผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

มาตรา 21 บัญญัติว่า

ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย และต้องมีความรู้และมีความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจ การไฟฟ้าวิศวกรรม การเศรษฐกิจ การเงิน หรือกฎหมาย

มาตรา 22 บัญญัติว่า

ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ

(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริต ในบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสีย เช่นวานันหรือ

(2) เป็นพนักงานนอกจากผู้ว่าการ

3. พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้แบ่งหน้าที่คณะกรรมการกฤษฎีกาไว้สองฝ่ายด้วยกันคือ ฝ่ายกรรมการร่างกฎหมายกับฝ่ายกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ การจัดแบ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทยเช่นนี้โดยหลักการใหญ่ๆ แล้วเหมือนกันกับ CONSEIL D'ÉTAT ในฝรั่งเศส ซึ่งแบ่งหน้าที่ออกเป็นสองฝ่ายเช่นกัน คือฝ่ายให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลหรือฝ่ายการปกครอง (ซึ่งเปรียบเท่ากับคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการร่างกฎหมายของไทย) กับฝ่ายคดีปกครองหรือศาลปกครอง (ซึ่งเทียบเท่ากับคณะกรรมการ

การวินิจฉัยร้องทุกข์) แต่เนื่องจากประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง ฉะนั้นการมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับนี้จึงเสมือนเป็นการเตรียมตัวที่จะดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยต่อไปนั่นเอง¹ โดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่คล้ายและใกล้เคียงกับศาลปกครองมาก

การที่เอกชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้วนำเรื่องขึ้นร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในปัจจุบันนี้จัดได้ว่าเมื่อมีการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนนั้นจะได้รับหลักประกันในความยุติธรรมเพิ่มมากขึ้นกว่าอดีตมาก เพราะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตลอดถึงองค์คณะในการวินิจฉัยคดีได้มีการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะให้หลักประกันแก่เอกชนมากขึ้น

ต่อไปนี้จะได้พิจารณาถึงระบบการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดยองค์กรที่เรียกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางในการวินิจฉัยปัญหาตลอดถึงเป็นองค์กรซึ่งมีประสบการณ์ความรู้ความชำนาญในทางปกครองที่ดีที่สุดขององค์กรหนึ่งของประเทศไทยในปัจจุบัน และมีวิธีพิจารณาใกล้เคียงกับศาลมากดังต่อไปนี้

ก) สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชนทุกคนที่จะนำเรื่องขึ้นร้องทุกข์ได้ หากได้ปฏิบัติหรือมีหลักเกณฑ์ครบถ้วนตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ เช่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18, 19, 20 ซึ่งเป็นหลักใหญ่ๆ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ถ้าจะว่าไปแล้วก็คล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ที่จะนำคดีขึ้นศาลยุติธรรมโดยทั่วไปนั่นเอง เช่นจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และถ้าจะนำคดีขึ้นร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องมีข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหาอีกด้วย ซึ่งข้อหาที่ว่านั้น

¹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ก็คือหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ (มาตรา 19(2)(ก)) ทั่วนอกเหนือ
 อำนาจหน้าที่ (มาตรา 19(2)(ข)) หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า (มาตรา 19(2)(ค))
 เป็นต้น ส่วนการกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน (มาตรา 19(2)(ง)) และการ
 กระทำโดยไม่สุจริต (มาตรา 19(2)(จ)) บ้างสองกรณีหลังนี้ปัจจุบันยังไม่มี
 บังคับใช้ ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากเห็นว่าถ้ามีการบังคับใช้แล้วจะเป็นการก้าวไกลและ
 เร็วเกินไปในขณะที่ประเทศไทยเพียงเริ่มวางรากฐานศาลปกครองเท่านั้น

สิทธินำเรื่องขึ้นร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกประการหนึ่งซึ่ง
 ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากยังมิได้มีการ
 ประกาศพระราชกฤษฎีกา คือสิทธิตามมาตรา 26 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในกรณีที่คณะกรรมการ
 ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นใดพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว ผู้ไม่พอใจในผลแห่งคำวินิจฉัย
 ของคณะกรรมการอื่นนั้นมีสิทธิจะนำขึ้นอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการ
 วินิจฉัยร้องทุกข์ชั้นอื่นอีกก็ได้ แม้จะมีกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอื่น
 นั้นเป็นที่สุดท้ายก็ตาม แต่ทั้งนี้จะต้องมีลักษณะเข้าตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติ
 กรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อีกด้วย (มาตรา 7(2)(ค) ประกอบมาตรา 26)

เมื่อใดกล่าวถึงสิทธิของเอกชนที่จะนำเรื่องขึ้นร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ
 วินิจฉัยร้องทุกข์แล้วจะได้กล่าวถึงข้อยกเว้นแห่งสิทธิที่ไม่อาจนำเรื่องขึ้นร้องทุกข์ได้
 ต่อไป ซึ่งมีดังนี้:-

(1) เรื่องนั้นเป็นนโยบายโดยตรงของรัฐบาลตามมาตรา 20(1)
 หลักข้อนี้เป็นหลักกฎหมายปกครองซึ่งต่างประเทศก็ยอมรับ เช่นเดียวกับว่า การกระทำ
 ของรัฐบาล (ACTE DE GOUVERNEMENT) รัฐบาลย่อมไม่ต้องรับผิดชอบว่าการ
 กระทำนั้นก่อความเสียหายให้แก่เอกชนก็ตาม เช่นการที่รัฐบาลประกาศสงคราม รัฐบาล
 ไม่ต้องรับผิดชอบในผลเสียหายอันเกิดจากการประกาศสงคราม เป็นต้น

(2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดของฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหารได้วินิจฉัยเด็ดขาดแล้ว
 ก็เป็นอันยุติตามมาตรา 20(2)

(3) เมื่อคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือศาลได้วินิจฉัยเด็ดขาดไปแล้วไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง (ซึ่งอาจจะมีการตั้งชั้นในอนุาคต) ก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจจะเข้าไปก้าวกายได้ (มาตรา 20(3))

(4) จึงต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ เพื่อแก้ไขความเสียหายหรือเดือดร้อนให้เสร็จสิ้นไปเสียก่อน แต่เมื่อยังไม่พอใจในผลแห่งการแก้ไขความเสียหาย หรือเดือดร้อนนั้นจึงจะนำเรื่องขึ้นร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ (มาตรา 20(4))

(5) การร้องทุกข์ใน เรื่องซึ่งคณะวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว ต้องห้ามมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องนั้นเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยอีก ยกเว้นแต่ว่าจะพิสูจน์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พอใจว่าได้มีการพบพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดไปแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไป แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำภายใน 5 ปี นับแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด (มาตรา 20(5))

(6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้ละทิ้งการร้องทุกข์และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้จำหน่ายออกจากสารบบบัญชีแล้ว ก็จะไม่มาร้องทุกข์ใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นเสียแต่ว่าจะแสดงให้เห็นเป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าการที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุอันสมควร (มาตรา 20(6))

(7) เมื่อมิได้ร้องทุกข์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีเหตุผลสมควร ต้องถือว่าขาดอายุความร้องทุกข์ จะไม่มาร้องทุกข์ใหม่ไม่ได้ ยกเว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะที่จะดำเนินการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เท่าที่เห็นสมควร (มาตรา 20(7))

ข) องค์คณะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยที่การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นมาก็เพื่อเป็นการเตรียมการที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในอนาคต การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการและการจัดองค์คณะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงใกล้เคียงกับศาลมาก เช่นในมาตรา 30 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดินและต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (2) เคยเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492
- (3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี
- (5) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองหรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี
- (6) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

การที่กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใหม่ทั้งผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ ฯลฯ ตามมาตรา 30 ไว้แตกต่างกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมทั่วไป ก็เพราะว่าจะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในหลายด้านประกอบกันเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาในทางปกครองโดยส่วนรวมเป็นหลักนั่นเอง

นอกจากการกำหนดคุณสมบัติของผู้จะมา เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านต่างๆแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการให้หลักประกันในความเป็นอิสระและความเป็นกลางของคณะกรรมการ

วินิจฉัยร้องทุกข์โดยปราศจากการเข้ามาแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะทำให้
ความเป็นอิสระในการจะพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ลดน้อยลงไป ดังเช่นที่บัญญัติไว้ใน
มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ว่า

ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง
ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่ง
ที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่น
ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบที่คณะกรรมการ
การวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้ออกกำหนดขึ้น

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง ใหพ้นจากตำแหน่ง

การจัดตั้งองค์คณะของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 34
แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ว่า

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอิสระใน
ความคิดเห็นของตน

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ร่วมกันวินิจฉัย
เป็นองค์คณะในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในองค์คณะหนึ่งต้องมีหัว
หน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างน้อย
สี่คน

ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็น
หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามจำนวนที่เห็นสมควรและวางระเบียบ
เกี่ยวกับการจัดองค์คณะในการวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดองค์คณะ ในค่านึงถึง
ประสิทธิภาพในด้านต่างๆของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แต่ละคนที่ประกอบกันเขา
เป็นองค์คณะ

.....
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัจจุบันประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ออกคำสั่งที่ 3/2522 ลงวันที่ 14
กันยายน 2522 แต่งตั้งหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของแต่ละองค์คณะ และ
จัดองค์คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ออกเป็นห้าองค์คณะด้วยกัน นอกจากนี้ประธานคณะ
กรรมการกฤษฎีกาได้ออกประกาศระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย

การจํากัดของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 วางระเบียบไว้ในข้อ 2 และข้อ 3 ดังต่อไปนี้

ข้อ 2 ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ร่วมกันวินิจฉัยเป็นองค์คณะ แต่ละองค์คณะประกอบด้วยหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่ง และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างน้อยสี่คน ทั้งนี้ตามคำสั่งของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีหน้าที่กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะใดเป็นไปโดยเรียบร้อย

ในกรณีที่หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาครั้งใดใด ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เลือกกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะใดคนหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในการพิจารณาครั้งนั้น

ข้อ 3 ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะใดไม่ครบองค์คณะ เพราะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดคนหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือถูกคัดค้านหรือขอถอนตัวตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีการองขอให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะอื่นไปรวมปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ครบองค์คณะ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในตามประสงค์ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบกันเขาเป็นองค์คณะในการพิจารณาเรื่องนั้นๆ

ค) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หลังจากที
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องราวร้องทุกข์แล้ว จะต้องมอบหมายให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำบันทึกสรุปสำนวนเสร็จแล้วจะต้องส่งกลับคืนไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และนัดประชุมองค์คณะดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยสำนวนร้องทุกข์นั้นโดยพลัน

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7(2) ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปคือ

- (ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้
 (ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 27

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการผู้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาของกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุใหม่การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใด

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล

(จ) เสนอแนะคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51

(ฉ) เสนอความเห็นและข้อสังเกตตาม (1) (ค)

(ช) ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา 40

(ฌ) ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตราต่างๆ พอสรุปได้เป็นหัวข้อดังนี้คือ

1) เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องการสอบสวนเพิ่มเติม
 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องการสอบสวนหรือต้องการหลักฐานบางอย่างเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์ในทางพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องทุกข์แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจ

(1) มีหนังสือสอบถามหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความรู้เห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) ใ้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาใด

(3) มีหนังสือเรียกให้ผู้ร้องทุกข์นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(4) มีหนังสือเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องทุกข์มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (1) - (2) นี้ หากผู้ที่ถูกสอบสวนหรือถูกเรียกไปคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขัดขืน ไม่ให้ความร่วมมือแล้วจะทำประการใด ในที่นี้ได้มีบทลงโทษเอาไว้ซึ่งถ้าเป็นกรณีตาม (1) และ (2) นั้นไม่มีปัญหา เพราะเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกันหากขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือก็อาจมีโทษทางวินัยอยู่แล้ว ส่วน (3) และ (4) ซึ่งเป็นเอกชนจะหามาตรการใดมาบังคับให้เอกชนให้ความร่วมมือได้ ในที่นี้ได้มีบทบัญญัติอยู่สองมาตราด้วยกันคือในมาตรา 46 เมื่อผู้ร้องทุกข์ได้รับหนังสือเรียกตัวให้ไปให้ถ้อยคำหรือหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามหนังสือเรียกตัว โดยไม่มีเหตุผลสมควร ก็ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ออกเสียจากสารบบความ แต่ถ้าเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 37(4) ถูกเรียกตัวมาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานแต่ขัดขืนไม่ยอมให้ความร่วมมือ ได้มีมาตรา 73 บัญญัติลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะใดคณะหนึ่งวินิจฉัย

(1) สั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ เพราะไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 19 หรือ 20 แต่ถ่าองค์คณะซึ่งวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นหรือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกายังเห็นว่ามีความผิดอันควรแก่การนำที่จะรับไว้ก็มีอำนาจเสนอเรื่องนี้เข้าที่ประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

(2) ถ้าสงสัยว่าอาจจะมี การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีผล ความผิดทางอาญา หรือทางวินัย ก็มีอำนาจแจ้งสำนักงานปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พนักงานสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคล ที่ต้องสงสัยทราบเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 38)

3) โดยปกติการยื่นคำร้องทุกข์จะต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ใคร่หรือควรรู้เหตุแห่งการร้องทุกข์ ฯลฯ หากไม่ร้องทุกข์ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะถือว่าขาดอายุความ จะนำมาร้องทุกข์ไม่ได้ แต่ถ่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นเห็นว่าเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็มีอำนาจที่จะวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นต่อไปก็ได้ พร้อมกับเสนอความ

เห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควร (มาตรา 23)

4) การส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่วนภูมิภาค
 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาวินิจฉัยจะส่งเรื่อง
 ไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่วนภูมิภาคที่มีเขตอำนาจวินิจฉัยต่อไปก็ได้ แต่
 ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค (มาตรา 24)

5) การพิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ ในกรณีที่มีการพิจารณา
 หรือวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่มีปัญหาข้อกฎหมายสำคัญหรือผลแห่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
 การวินิจฉัยร้องทุกข์จะกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะหรือทางราชการเป็นส่วนรวม
 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจขอให้
 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ได้ (มาตรา 34 วรรค
 ท้าย)

6) มาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นการชั่วคราว
ก่อนการวินิจฉัย หากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควรกำหนดมาตรการเพื่อ
 บรรเทาทุกข์แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย ไม่ว่าจะมีการร้องขอหรือ
 ไม่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจเสนอความเห็นไปยังเลขาธิการคณะกรรมการ
 กฤษฎีกา เพื่อเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการต่อไป
 ก็ได้ ในกรณีที่อำนาจสั่งการอยู่กับผู้บังคับบัญชา ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รับผิดชอบของ
 รัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณี ก็ให้บุคคลดังกล่าวสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 45)

7) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คำวินิจฉัยนั้น

จะต่องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำร้องทุกข์
- (2) เหตุแห่งการร้องทุกข์
- (3) ขอเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์
- (4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

(5) ขอเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขตามมาตรา 48 ซึ่งในข้อเสนอแนะนั้นต้องระบุให้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใดวาทะอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย

(6) ขอเสนอแนะหรือขอสั่งเกตุอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51 หรือการใหม่กฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

ถ้าวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น (มาตรา 47)

ในกรณีที่มีการเสนอแนะนายกรัฐมนตรีตาม (5) ดังกล่าวข้างต้น นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินการมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น

(3) ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็น ไม่ว่าจะ เป็นกรณีตาม (1) หรือ (2) มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการเสนอขอเสนอแนะเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องให้เหตุผลและหลักฐานสนับสนุนขอเสนอแนะอย่างชัดเจน ถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (2) จะต้องระบุด้วยว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่เพียงใด หรือมีเงื่อนไขอย่างใดและถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (3) จะต้องแสดงให้นายกรัฐมนตรีเห็นได้ชัดแจ้งว่าการมีคำสั่งใหม่หรือการมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีความรีบด่วนและจำเป็นอย่างไร และสมควรให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด หรือมีเงื่อนไขอย่างใด นอกจากนี้ ในกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (3) นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องคำนึงด้วยว่าการมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยนายกรัฐมนตรีนั้นจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบโดยตรงของ

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นผลเสียหายแก่ระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่
เพียงใด (มาตรา 48)

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะต้องระบุข้อความดังที่ปรากฏ
ข้างต้นนี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมโดยทั่วไปมาก ทั้งนี้เพื่อจะ
ได้แสดงเหตุผลในการวินิจฉัยเช่นนั้น และอีกประการหนึ่งเป็นการช่วยสร้างหลักกฎหมาย
ปกครองหรือแนวบรรทัดฐานขึ้นในประเทศไทยไปในตัว เพื่อเตรียมการที่จะมุ่งไปสู่การ
ตั้งศาลปกครองในอนาคตอีกด้วย

8) การเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไปแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
(คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ทางธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) จะต้อง
เสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มี
คำวินิจฉัย (มาตรา 49 วรรคแรก) เว้นแต่เลขาธิการจะเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็น
ปัญหาของกฎหมายสำคัญ หรือผลแห่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อาจ
กระทบกระเทือนต่อวิถีทางการปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่สาธารณ
ชนหรือระบบราชการเป็นส่วนรวม จะขอให้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา
34 วรรคสี่ก็ได้ (ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและ
วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 35)

9) คำเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุม
ใหญ่ ได้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 51 บัญญัติไว้ว่า

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่มีอำนาจ
เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่งคำอนุญาต
คำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่กฎหมายบัญญัติ

(2) กำหนดโทษคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือที่มความสำคัญในการปฏิบัติราชการ ต้องมี

ขอความและเหตุผลตามสมควรในการสนับสนุนการออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาดนั้น

(3) กำหนดอุทธรณ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปต่อองค์ประกอบในวิชาชีพจรรยาบรรณก่อนมีผลใช้บังคับ

ในการเสนอแนะดังกล่าว ใ้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คำนึงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ ในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สิทธิหน้าที่ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับราชการ และความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ

ง) ข้อนำสั่ง เกิดบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ตามที่ได้บรรยายถึงระบบการพิจารณาเรื่องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปโดยสังเขปเกี่ยวกับสิทธิของเอกชนที่จะนำเรื่องขึ้นร้องทุกข์ การจัดตั้งองค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตลอดถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปแล้วนั้น พอจะสรุปข้อนำสั่งเกิดบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีรูปแบบคล้ายคลึงกับรูปแบบศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยเฉพาะ CONSEIL D'ÉTAT อยู่มากคือ CONSEIL D'ÉTAT แบ่งออกเป็นสองฐานะ ฐานะแรกคือทำหน้าที่เป็นฝ่ายการปกครองคือทำหน้าที่ร่างกฎหมาย ให้คำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายแก่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลที่ร้องขอคำปรึกษามา และอำนาจหน้าที่ประการที่สองคือทำหน้าที่เป็นฝ่ายคดีปกครองทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองต่างๆ ตลอดทั้งในประเทศฝรั่งเศสและอาณานิคม

ส่วนพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทยก็แบ่งออกเป็นสองฐานะ เช่นเดียวกันคือในฐานะเป็นกรมการร่างกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย รับปรึกษาให้ความเห็น ช่วยเหลือแนะนำในทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เสนอความเห็นตลอดถึงให้ข้อสั่งการต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้กฎหมาย แก้ไข ปรับปรุง หรือให้ยกเลิกกฎหมาย ฯลฯ ตามมาตรา 7(1) และมาตรา 62 เป็นต้น

และในฐานะที่สองจะทำหน้าที่เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเหมือนกับฝ่ายคดีปกครองของฝรั่งเศสนั่นเอง เพียงแต่ว่าฝ่ายคดีปกครองของฝรั่งเศสมีองค์กรไว้พิจารณาคดีปกครองเป็นศาลปกครองซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดในตัวเอง ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของไทยเป็นองค์กรซึ่งไม่มีอำนาจเด็ดขาดเป็นของตนเอง เช่นศาลปกครองฝรั่งเศสแต่อย่างใด เพราะนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจที่จะสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือไม่ก็ได้ (มาตรา 49)

อำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองทุกชนิด เพื่อให้พิทักษ์อนุสัญญา กฎ ข้อบังคับหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำสิ้นไหมทดแทนได้ด้วย ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของไทยมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์จำกัดเพียงบางประเภทเท่านั้น คือเรื่องที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร และเรื่องกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น (มาตรา 19) และผู้มีอำนาจสั่งการตามคำพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 19 นั้น ก็คือตัวนายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารอีกด้วย ซึ่งหลักการนี้ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าแตกต่างจากศาลปกครองฝรั่งเศส ซึ่งฝ่ายบริหารไม่อาจเข้ามามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีได้เลย

CONSEIL D'ÉTAT ของฝรั่งเศสแบ่งลำดับชั้นของศาลเป็น 3 ลำดับชั้นคือ CONSEIL D'ÉTAT ในฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุดมีอยู่ศาลเดียว รองลงมามีศาลปกครองประจำท้องที่ หรือ TRIBUNAL ADMINISTRATIF ประจำอยู่ตามส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศส มีจำนวนหลายศาล และยังมีศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นบางประเภทแล้วแต่กฎหมายจะกำหนดเอาไว้อีกหลายศาล

ถ้าพิจารณากันจริงๆ แล้วพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทย ก็ได้มีการจัดแบ่งลำดับชั้นเอาไว้คล้ายคลึงกับของฝรั่งเศสเช่นกัน เพียงแต่ของไทยเราอยู่

ในระยะเฝ้าเริ่มต้นเท่านั้น ฉะนั้นข้าพเจ้าจึงขอวิเระราชหีบพญญิตตามพระราชบัญญัติ
นี้ออกมาให้เห็นเป็นข้อๆไปว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของไทยก็มีเจตนารมณ์ที่จะ
แบ่งลำดับชั้นร้องทุกข์เหมือนกัน คือ

(1) ในหมวด 3 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
การวินิจฉัยร้องทุกข์แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งเมื่อพิจารณา
แล้วจะเห็นได้ว่า โดยปกติการยื่นเรื่องร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้อง
ทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ทุกกรณี ในปัจจุบันจะต้องกระทำที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้อง
ทุกข์(ส่วนกลาง)ก่อนทั้งสิ้น นอกจากว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเห็นสมควร
เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาวินิจฉัย จะส่งไปที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค
ที่มีเขตอำนาจเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยก็ได้ตามมาตรา 24 แต่ปัจจุบันนี้ยังไม่มีการออก
พระราชกฤษฎีกาตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้นแต่อย่างใด ฉะนั้นจึงมีเพียง
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพียงแห่งเดียวที่ส่วนกลางเท่านั้น ทั้งนี้แสดงว่าเมื่อได้มีการ
การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อพิจารณาวินิจฉัย และคณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ (ซึ่งปัจจุบันมีเพียงแห่งเดียวตั้งอยู่ที่ส่วนกลาง) ได้พิจารณาวินิจฉัยไป
แล้ว เรื่องร้องทุกข์นั้นก็ถึงที่สุดจะนำมาฟ้องร้องขึ้นเรื่องชั้นร้องทุกข์ใหม่อีกไม่ได้ (มาตรา
20) ในชั้นนี้จึงเปรียบเทียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ได้เท่ากับศาลปกครองสูง
สุดของฝรั่งเศสซึ่งถึงที่สุดจะนำมาฟ้องร้องอีกมิได้เช่นกัน

(2) ในหมวด 3 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
การวินิจฉัยร้องทุกข์ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา
52 และมาตรา 60 ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 52 ในเขตท้องที่ใดที่มีการร้องทุกข์มากและเป็นการสมควรให้มีการ
พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ชั้นในท้องที่นั้นเป็นการประจำ เลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกาอาจเสนอความเห็นต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อดำเนินการจัด
ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค จะจัดตั้งขึ้น ณ ที่ใด และมีท้องที่อยู่ใน
เขตอำนาจเพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 60 ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคใดพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดแล้ว และมีคำวินิจฉัยที่ไม่มีขอเสนอให้ส่งการตามมาตรา 45 หรือมาตรา 48 ให้เลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคแจ้งใหญ่ร้องทุกข์ทราบ และถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคใหม่สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใดภายในสิบห้านับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดใหม่การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค แต่ก็แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ว่าถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคที่วินิจฉัยไปโดยไม่มีขอเสนอให้ส่งการตามมาตรา 45 และ 48 แล้ว ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใดภายใน 15 วัน จึงเห็นว่าถ้าจะเทียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคนี้กับลำดับชั้นของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสแล้ว ก็สามารถเทียบได้กับระดับ TRIBUNAL ADMINISTRATIF หรือศาลปกครองประจำท้องที่ของฝรั่งเศสซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นนั่นเอง

ฉะนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคจึงเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ชั้นต้นของไทย ซึ่งสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ชั้นสูงสุดได้

(3) มาตรา 7(2) (ก) และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ฉบับนี้ได้บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอื่นในปัญหาข้อกฎหมายได้ ถึงแม้กฎหมายนั้นจะกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอื่นเป็นที่สุดท้ายก็ตาม ซึ่งหมายความว่าถ้ากฎหมายใดได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการของตนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ตามกฎหมายนั้นเองแล้ว หากมีผู้ที่ไม่พอใจในผลแห่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นในปัญหาข้อกฎหมาย จะอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ย่อมกระทำได้ตามมาตรา 7(2) (ก) ประกอบมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ตอนที่ 2

การพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม

ระบบการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองโดยศาลในประเทศต่างๆ อาจแยกออกได้สองระบบด้วยกันคือ ระบบที่มีศาลปกครองสำหรับพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ และอีกระบบหนึ่งคือระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกชนิดรวมทั้งคดีปกครองด้วย อันได้แก่ประเทศในกลุ่มที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกล - แซกซอน และประเทศไทยก็อยู่ในกลุ่มนี้ซึ่งมีระบบกฎหมายเป็นแบบประมวลกฎหมายหรือระบบกฎหมายโรมัน

การให้ศาลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองนี้ ไม่ว่าจะใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ตาม จะต้องมีคามระมัดระวังอยู่อย่างหนึ่งคือไม่ให้ศาลนั้นเข้าไปก้าวล่วงแทรกแซงการบริหารงานของฝ่ายปกครองมากเกินไป และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่น้อยเกินไปอีกด้วย ทั้งนี้เพราะว่าหากให้ศาลเข้าไปควบคุมก้าวล่วงงานของฝ่ายปกครองมากเกินไปถึงขนาดเข้าไปควบคุมตรวจสอบรายละเอียดปลีกย่อยอย่างใกล้ชิดแล้ว ก็จะเป็นเหมือนว่าศาลเป็นผู้กระทำการในทางปกครองแทนฝ่ายปกครองเสียเอง ฝ่ายปกครองก็จะกลายเป็นเพียงสื่อกลางที่คอยประสานระหว่างเอกชนกับศาลเท่านั้น ไร้ทั้งอำนาจในทางปกครองและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจและประสิทธิภาพในการทำงานซึ่งฝ่ายปกครองจะพึงมีไป และโดยนัยกลับกัน หากปล่อยให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่มากโดยปราศจากการควบคุมโดยศาลอย่างเพียงพอ ก็จะเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนเป็นอย่างมาก ยิ่ง เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับเอกชนเป็นอย่างมากตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตายเลยทีเดียว

ฉะนั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลที่จะเข้าไปควบคุมการกระทำในทางปกครองนั้นจะต้องพอดีและมีความเป็นกลาง ก็จะต้องควบคุมให้การกระทำในทางปกครอง

นั้นกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และขณะเดียวกันจะต้องไม่บั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย

สำหรับประเทศไทย การควบคุมฝ่ายปกครองมิให้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนอกจากจะให้ฝ่ายปกครองควบคุมกันเองดังที่ได้อธิบายมาแล้ว ยังมี การให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมฝ่ายปกครองได้ ทั้งในกรณีที่เกิดเป็นคดี และยังไม่เกิด เป็นคดีใดด้วย ซึ่งในกรณีที่ยังมิได้เกิดเป็นคดีขึ้นศาลนี้ โดยหลักการแล้วศาลไทยไม่มี อำนาจที่จะบังคับฝ่ายปกครองได้ นอกจากจะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ กรณียก ไป เช่นพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 25 ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศรับสมัครของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้สมัครมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาล จังหวัดนั้นหรือต่อศาลแพ่งสำหรับกรุงเทพมหานครได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ประกาศ นั้น โดยมีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินการพิจารณา เมื่อศาลได้รับคำ ร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้าและให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ แพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ศาลวินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่ คำสั่งของศาลให้ เป็นที่สุด แล้วให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว ในกรณีที่ศาลสั่งให้ รับสมัคร ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาล

มาตรา 28 ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ได้บัญญัติอีกว่าในกรณีที่นายอำเภอ สั่งยกเลิกคำร้องของบุคคลซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้เลือกตั้งที่นายอำเภอประกาศและได้ยื่นคำ ร้องขอให้ลงชื่อคนในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง โดยให้ผู้นับคำร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล จังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ หรือศาลแพ่งสำหรับผู้ที่มิมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำแจ้ง ศาลมีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งได้ว่าจะให้ลง ชื่อผู้ร้องลงในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งหรือไม่ ถ้าศาลวินิจฉัยให้ลงชื่อตามที่ยื่นคำร้องศาล ต้องแจ้งคำสั่งไปยังนายอำเภอเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งโดยเร็วที่สุด

ตามตัวอย่างดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมของไทยมีอำนาจที่จะเข้า มาควบคุมสั่งการฝ่ายปกครองให้กระทำการได้เฉพาะเพียงเท่าที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น

กรณีๆ ไปเท่านั้น ซึ่งนับว่ามีอำนาจน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของศาลยุติธรรมของอังกฤษหรืออเมริกา เพราะศาลยุติธรรมอังกฤษมีอำนาจออกหมายบังคับฝ่ายปกครองให้กระทำการ งดเว้นกระทำการหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งของฝ่ายปกครองได้อย่างกว้างขวาง เช่นมีอำนาจออกหมายบังคับซึ่งเรียกว่า WRIT OF MANDAMUS เพื่อบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งตามหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นปฏิเสธที่จะกระทำการและเอกชนใดร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งตามที่ใดก็ตามมาแล้วในส่วนที่ 1 บทที่ 3

ตามตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมของประเทศอังกฤษและอเมริกามีอำนาจที่จะควบคุมฝ่ายปกครองได้อย่างมาก แม้จะยังไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลก็ตาม

สำหรับในกรณีที่เกิดเป็นคดีข้อพิพาทที่จะต้องขึ้นศาลแล้ว มีข้อพิจารณาที่สำคัญสองประการด้วยกันคือ

- ก. สิทธิที่จะนำคดีปกครองขึ้นสู่ศาล และ
- ข. อำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของศาล

ก. สิทธิที่จะนำคดีปกครองขึ้นสู่ศาล เนื่องจากศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครองของไทยจะต้องขึ้นศาลเดียวกัน คือศาลยุติธรรม ฉะนั้นการจะนำข้อพิพาททางปกครองขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจะต้องใช้หลักการและกฎหมายเดียวกันกับการนำคดีแพ่ง คดีอาญาขึ้นสู่ศาลด้วย กล่าวคือผู้จะฟ้องคดีต้องมีอำนาจฟ้องหรือจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิจะต้องเข้าลักษณะตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเสียก่อน

การถูกโต้แย้งสิทธิตามความในมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในความหมายของการนำคดีปกครองขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลนี้หมายความว่าสิทธิอันชอบธรรมของตนถูกบุคคลอื่นละเมิดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้อาจจะโดยธรรมชาติแห่งการโต้แย้งสิทธินั้นเอง เช่นสิทธิครอบครองย่อมเกิดขึ้นได้เอง เมื่อบุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน เมื่อมีบุคคลอื่นมาอ้างสิทธิครอบครองเหนือ

ทรัพย์สินนั้น บุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินอยู่ก่อนย่อมถือว่าตนถูกโต้แย้งสิทธิแล้ว ก็ย่อมมีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ เรื่องนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 1085/2505 วินิจฉัยไว้ว่า เจาหน้าที่สรรพากรมีคำสั่งบังคับให้โจทก์เสียภาษี โภคภัณฑ์และเงินเพิ่ม จนถึงกับจะยึดทรัพย์สินของโจทก์เพื่อเอาชำระค่าภาษี นับว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของโจทก์แล้ว โจทก์มีอำนาจฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งได้ อีกกรณีหนึ่งถึงแม้สิทธิของบุคคลนั้นจะถูกโต้แย้งแล้ว แต่ก็ยังไม่มีสิทธิจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามวิธีการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน เช่น จะต้องมีการอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือต่อคณะกรรมการเสียก่อน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการนั้นมีคำสั่งไปจนถึงที่สุดแล้ว จึงจะนำมาฟ้องร้องต่อศาลได้ ในที่นี้ได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาไว้เป็นบรรทัดฐานไว้หลายฎีกาด้วยกัน คือ

คำพิพากษาฎีกาที่ 1895/2493 ก่อนที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนการเรียกเก็บภาษีสรรพากร เพราะเจ้าหน้าที่เรียกเก็บไม่ถูกต้องนั้น ผู้นั้นจะต้องอุทธรณ์คำสั่งของผูวราชการจังหวัดเสียก่อน ถ้ายังมีใ้ขออุทธรณ์คำสั่ง เช่นว่านั้นก็ยังไม่ม้ออำนาจฟ้อง และแม้จำเลยจะมีคดีคัดค้านมาแต่ต้นศาลก็หยิบยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ เพราะอำนาจฟ้องเป็นขอกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹ (ประมวลรัษฎากร มาตรา 29)

คำพิพากษาฎีกาที่ 1081/2507 เมื่อคณะกรรมการควบคุมการเช่าได้ใช้ดุลพินิจสั่งอนุญาตให้ผู้เช่าหรือห้องพิพาทปลูกใหม่และเขาอยู่เอง เมื่อผู้เช่ามีใ้ขออุทธรณ์คำสั่งนั้น คำสั่งยอมเกิดขาด ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาว่าคณะกรรมการอนุญาตไปโดยมีเหตุสมควรหรือไม่² (พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเกษรและที่ดิน พ.ศ. 2504)

การโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชนโดยฝ่ายปกครองนี้ส่วนมากมักจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการเอาไว้ว่าเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นแล้ว เอกชนจะต้องปฏิบัติตามวิธีการ

¹ บัญญัติ สุชีวะ, "การฟ้องคดีเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร." ยพบ.เสียดย 24 ตอน 2 (เมษายน 2509): 281

² เรื่องเดียวกัน..

ใดเสียก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลใดก็ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่บางรัฐก็มีปัญหาว่าถึงแม้สิทธิของเอกชนจะถูกโต้แย้งก็ตาม เอกชนก็ห้ามสิทธินำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ไม่ หลักการเหล่านี้ได้แก่หลักว่าด้วยการกระทำของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการยึดถือและยอมรับกันเป็นการทั่วไปในต่างประเทศ เช่นฝรั่งเศสได้เรียกหลักการนี้ว่า ACTE DE GOUVERNEMENT ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายระดับสูง หรือความปลอดภัยของส่วนรวมหรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามก็ห้ามตัวบทกฎหมายมาตราใดกำหนดเอาไว้โดยตรงว่าให้กิจการประเภทนั้นๆ เป็น ACTE DE GOUVERNEMENT ฉะนั้น จึงต้องศึกษาจากแนวคำพิพากษาของศาลเป็นหลัก และคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสในตอนหลังๆ ได้จำกัดกิจการดังกล่าวลงไปมาก ปัจจุบันถือว่ามีการ 3 ประเภทเท่านั้นที่เป็น ACTE DE GOUVERNEMENT คือ

1. กิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา
2. กิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และ
3. กิจการบางอรรถาที่เกี่ยวกับสงครามและการป้องกันประเทศ¹

ในอังกฤษเรียกหลักการนี้ว่า ACTS OF STATE และในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า POLITICAL QUESTIONS หลักเหล่านี้เป็นข้อยกเว้นหลักที่ว่าการกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและเอกชนไม่มีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลแม้จะถูกโต้แย้งสิทธิก็ตาม

ข. อำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของศาล เมื่อเราพูดถึงการควบคุมฝ่ายปกครองโดยทางศาลแล้ว จะต้องเข้าใจเสียก่อนว่ามีใช้การควบคุมที่เป็นไปในรูป

¹ วิชัย วิวิทเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง."

ของการพิจารณา (TRIAL) ตามความเข้าใจโดยทั่วไปในคดีธรรมดา ถึงแม้ศาลยุติธรรมของไทยจะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ก็ตาม แต่การควบคุมฝ่ายปกครองนี้เป็นไปในรูปของการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองมากกว่า ซึ่งหลักการนี้ก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในต่างประเทศว่า เป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองเพื่อให้กระทำการในทางปกครองที่สอดคล้องกฎหมาย การกระทำการในทางปกครองที่ไม่สอดคล้องกฎหมายนี้ไม่คำนึงถึงความสุจริตหรือไม่สุจริตแห่งเจตนาเป็นเกณฑ์เสมอไป แม้ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการในทางปกครองไปโดยสุจริต ไม่มีมูลเหตุชกูงใจเป็นอย่างอื่นเลย ก็อาจจะถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำในทางปกครองที่ไม่สอดคล้องกฎหมาย และเป็นเหตุให้เอกชนได้รับความกระทบกระเทือนในสิทธิเสรีภาพได้เหมือนกัน เช่นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ กระทำการโดยผิดแบบ หรือแม้แต่การใช้ดุลพินิจไปโดยผิดพลาด เนื่องจากขาดประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถ หรือขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเหล่านี้ เป็นต้น ซึ่งเรื่องเหล่านี้แม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้มีเจตนาทุจริตเลยก็ตาม ก็ถือว่าเป็นการกระทำการในทางปกครองที่ไม่สอดคล้องกฎหมายได้ ดังนั้นจึงต้องมีการวางหลักการที่ศาลจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองให้กระทำการโดยสอดคล้องกฎหมายซึ่งมีหลักใหญ่ๆอยู่ 2 หลัก คือ

หลักการแรก เมื่อกิจการใดซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงให้ฝ่ายปกครองกระทำการในทางปกครองประการใดเป็นการทั่วไป (ซึ่งย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจวินิจฉัยเกินขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมานั้นได้) กิจการนั้นศาลสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบในการกระทำทางปกครองนั้นได้

หลักการที่สอง ซึ่งตรงข้ามกับหลักการแรกคือ เมื่อกิจการใดซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะแล้ว ศาลไม่อาจเข้ามากำก่ายควบคุมหรือตรวจสอบกิจการของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้กระทำการไปโดยสอดคล้องกฎหมายนั้นๆ ได้

จึงมีปัญหาว่าการกระทำในทางปกครองประเภทใดบ้างที่ศาลไทยสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ และการกระทำประเภทใดที่ศาลไม่สามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบ ซึ่งจะได้อีกศึกษาเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

1. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยตรงว่าให้ศาลเข้าไปควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองได้ ศาลก็มีสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยไม่มีปัญหาอะไร เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 25 บัญญัติว่า

ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศรับสมัครของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้สมัครมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัดนั้น หรือต่อศาลแพ่งสำหรับกรุงเทพมหานครใดภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ประกาศนั้น โดยมีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ศาลวินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่ คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด แล้วให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว ในกรณีที่ศาลสั่งให้รับสมัคร ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาล

มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติว่า

ในกรณีที่นายอำเภอสั่งยกคำร้องของบุคคลซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้เลือกตั้งที่นายอำเภอประกาศและไต่ถามคำร้องขอไต่ถามชื่อตนในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้ง โดยให้ผู้นั้นคำร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ หรือศาลแพ่งสำหรับกรุงเทพมหานครในกรุงเทพมหานคร ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ไต่ถามคำแจ้ง ศาลมีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งไต่ถามชื่อผู้ร้องลงในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งหรือไม่ ถ้าศาลวินิจฉัยให้ลงชื่อตามที่ยื่นคำร้องศาลต้องแจ้งคำสั่งไปยังนายอำเภอเพื่อปฏิบัติการตามคำสั่งโดยเร็วที่สุด

หรือตามประมวลรัษฎากร มาตรา 30(3) ได้บัญญัติให้ศาลพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันรับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เหล่านี้เป็นต้น

2. เมื่อมิได้มีกฎหมายบัญญัติถึงอำนาจศาลที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง กรณีเช่นนี้แตกต่างกับกรณีที่แล้ว เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติตอนใดให้ หรือมิให้อำนาจศาลเข้าไปควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองเลย ในที่นี้ จึงต้องยึดหลักความถูกต้องแห่งกฎหมาย (CONCEPT OF LEGALITY) เป็นสำคัญ ซึ่งหมายความว่า การกระทำในทางปกครองใดๆ จะต้องชอบด้วยกฎหมาย หากไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลซึ่งเป็นองค์กรมีฐานะและหน้าที่โดยธรรมชาติในการใช้อำนาจตุลาการ ก็ตรวจสอบควบคุมความถูกต้องตามกฎหมายจะต้องเข้าไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยไม่จำเป็นว่ากฎหมายนั้นๆ จะมีบทบัญญัติให้อำนาจไว้หรือไม่ก็ตาม

กรณีเช่นนี้ได้มีคำวินิจฉัยของศาลฎีกาวางหลักไว้ว่าถึงแม้ด้วยกฎหมายมิได้กล่าวถึงการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของศาลไว้ ศาลไทยก็ตีความว่าศาลสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 910/2510 ระหว่างนายเดียมเต็ก แซ่ตั้ง กับพวก โจทก์ เทศบาลนครกรุงเทพกับพวก จำเลย ว่า

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ว่า โจทก์เป็นผู้เช่าอาคารของบริษัทนายเลิศ จำกัด จำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นเทศมนตรีในฐานะแทนจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีของจำเลยที่ 1 คือเทศบาลนครกรุงเทพ ได้สั่งให้โจทก์ออกจากอาคารดังกล่าว อ้างว่าอาคารดังกล่าวอยู่ในสภาพที่ไม่มั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย โจทก์อุทธรณ์ต่อ กกอ. ปรากฏว่า กกอ. มีมติให้ยกอุทธรณ์ของโจทก์ โจทก์จึงมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของจำเลยเสีย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่มีนายช่างผู้ใดเขาตรวจอาคารที่เข้าของโจทก์เสียก่อนและห้องเช่าของโจทก์ยังอยู่ในสภาพที่มั่นคง เพราะฉะนั้น จำเลยจึงไม่มีอำนาจสั่งรื้อถอนอาคารนี้ได้

ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่า "เกี่ยวกับการสั่งให้รื้อถอนห้องพิพาท ศาลไม่อาจเข้าไปวินิจฉัยชั้นการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ ... ศาลจึงไม่อาจวินิจฉัยความชอบใจแก่โจทก์ได้" และพิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์เห็นว่า "กรณีที่โจทก์จำเลยพิพาทกันในคดีนี้ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ถึงที่สุด จึงเป็นที่เห็นได้ชัดว่า ศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องนี้ได้ ถึงแม้พระราชบัญญัติ

ควบคุมการก่อสร้างอาคาร ฯลฯ ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใด
 อย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร เพื่อการรื้อถอนอาคาร ฯลฯ บทบัญญัตินี้ก็ไม่ตัดอำนาจ
 ศาลที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทว่า คำสั่งของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือ
 ไม่" แล้วศาลอุทธรณ์วินิจฉัยต่อไปว่า คำสั่งของเจ้าหน้าที่กระทำโดยปราศจาก
 ข้อเท็จจริงและเหตุผลสนับสนุน เป็นการกระทำนอกเหนือไม่เป็นไปตามที่กฎหมาย
 ให้อำนาจไว้ จึงไม่มีผลบังคับแก่โจทก์ใด

ศาลฎีกาพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์และให้เหตุผลที่ศาลมีอำนาจตรวจสอบคำ
 วินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้ว่า "ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้อำนาจ
 แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้อำนาจสั่งในกรณีดังกล่าวแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
 อาคารใดโดยเด็ดขาดและถึงที่สุด ฉะนั้น ศาลจึงยอมมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทใน
 คดีนี้ได้" อนึ่ง ศาลฎีกาอธิบายไว้ด้วยว่า โจทก์มีอำนาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง
 ของฝ่ายปกครองใดโดยอาศัยบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
 มาตรา 55 เพราะ "เมื่อในคดีนี้มีปัญหาโต้แย้งกันเกิดขึ้นว่าจำเลยมีอำนาจสั่ง
 ให้รื้อถอนอาคารพิพาทหรือไม่และคำสั่งของจำเลยเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
 หรือไม่ ซึ่งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของจำเลยตามกฎหมาย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า
 โจทก์มีอำนาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของจำเลยได้โดยอาศัยบทกฎหมายดังกล่าว¹

ต่างประเทศก็ได้ยึดถือในแนวเดียวกันนี้ ศาลสูงสุดสหรัฐให้เหตุผลไว้อย่างน่า
 พังในคดี STARK V. WICKARD, 321 U.S. 288 (1944) ว่า

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติฉบับ
 นั้น ประกาศระเบียบไหลคราดนในการที่จะชำระให้แก่สหกรณ์ใด ผู้ผลิต
 นมได้ฟ้องรัฐมนตรีว่า การประกาศไหลคราดนเป็นการนอกเหนืออำนาจของ
 รัฐมนตรีตามที่พระราชบัญญัติฉบับนั้นได้ให้อำนาจไว้ ศาลโดยผู้พิพากษาเสียงข้าง
 มากเห็นว่าศาลมีอำนาจพิจารณาตัดสินคดี แม้จะยอมรับว่าพระราชบัญญัติฉบับนั้น
 มีให้ให้อำนาจเช่นว่านั้นโดยตรงแก่ศาลก็ตาม หากศาลไม่แปล เช่นนั้นก็กลายเป็น
 ว่าในเมื่อไม่มีบทกฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลที่จะสอดแทรกโดยตรงแล้ว คำสั่ง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50 - 51.

ของทางฝ่ายบริหารก็จะเป็นที่สุดโดยศาลไม่มีอำนาจเข้าไปสอดแทรกได้เลย
แม้ว่าคำสั่งนั้นจะเป็นการสั่งตามอำเภอใจ ปราศจากพยานหลักฐานสนับสนุนและ
ขัดแย้งต่อกฎหมายก็ตาม ¹

นอกจากนี้ BERNARD SCHWARTZ ผู้แต่งตำราชาวอเมริกันเรื่อง

AN INTRODUCTION TO AMERICAN ADMINISTRATIVE LAW ได้อธิบายไว้ว่า

ศาลจะมีอำนาจสอดแทรกเข้าไปในอำนาจฝ่ายบริหารได้เพียงใดหรือไม่
ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่บัญญัติไว้ กฎหมายบางฉบับอาจบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสอด
แทรกเข้าไปได้ แต่แม้ว่ากฎหมายฉบับใดจะมีบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสอดแทรก
ได้ ก็หาได้หมายความว่าศาลจะขาดอำนาจเช่นนั้นไม่ การที่รัฐสภามิได้บัญญัติให้
ศาลมีอำนาจสอดแทรกเข้าไปในอำนาจของฝ่ายบริหาร ไม่จำเป็นต่อหมายความ
ว่ารัฐสภาจะปฏิเสธไม่ยอมให้ศาลใช้อำนาจโดยทั่วไปของศาลที่มีอยู่ในคุ้มครอง
เอกชนผู้ใด ²

3. เมื่อมีบทบัญญัติไว้ชัดแจ้งให้คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองถึงที่สุด หรือข้อ
ความอื่นใดในทำนองเดียวกัน ในกรณีเช่นนี้โดยหลักการแล้ว ศาลไม่อาจเข้าไปก้า
ยควบคุมหรือตรวจสอบการกระทำในทางปกครองได้ ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะรักษา
อำนาจของฝ่ายปกครองเอาไว้ ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือในฐานะที่จะสั่งการใน
ทางปกครองเพื่อให้เกิดผลดี และให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบในงานปกครองของ
ตนได้อย่างเต็มที่ ศาลซึ่งเป็นหน่วยงานภายนอกจึงไม่ควรจะมีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุม
ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ฉะนั้น จึงได้มีพระราชบัญญัติหลายฉบับได้
บัญญัติไว้ให้คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเป็นที่สุด เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด
และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 มาตรา 12 ให้อำนาจเจ้า
พนักงานท้องถิ่นที่จะสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่อยู่ริมถนนซึ่งกว้างไม่ต่ำกว่า

¹ บัญญัติ สุชีวะ, "การฟ้องคดีเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร." หน้า 293 - 294 .

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 293 .

8 เมตร และอาคารนั้นชำรุดทรุดโทรม ฯลฯ ให้จัดการรื้อถอนได้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เช่นว่านั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด หรือตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 มาตรา 14 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว) บัญญัติว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้เจ้าของโรงงานหรือผู้จัดการเปลี่ยนแปลง ซ่อมแซม ฯลฯ โรงงานได้ และเจ้าของหรือผู้จัดการอาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อรัฐมนตรีได้ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด เป็นต้น

ปัญหาจึงมีว่าเมื่อศาลไม่อาจเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำในทางปกครองในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นจะมีผลอย่างไร ศาลมีอำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบผู้ถือหรือไม่ หรือจะต้องยึดถือตามหลักการนี้อย่างเคร่งครัด

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงประเทศอังกฤษก่อน ซึ่งประเทศอังกฤษยึดถือหลัก THE DOCTRINE OF PARLIAMENTARY SUPREMACY¹ คือหลักรัฐบาลยอมมาจากรัฐสภา ซึ่งหมายความว่า การจะเป็นรัฐบาลได้ย่อมต้องมีเสียงข้างมากในสภา ดังนั้น การที่ศาลยุติธรรมของอังกฤษนำหลักกฎหมายคือหลักความถูกต้องตามกฎหมาย หรือ CONCEPT OF LEGALITY² มาใช้บังคับ (ไม่ว่าจะเป็นหลัก EQUITY หรือ COMMON LAW) กับฝ่ายปกครอง ย่อมเกิดข้อขัดข้องและไม่คล่องตัวแก่ฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหารเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของอังกฤษไม่มีประสบการณ์และความเคยชินกับปัญหาทางการปกครอง ฉะนั้น สภาฯ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติออกมาเพื่อตัดอำนาจของศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำในทางปกครองลง เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัย เติบโตในตัวเอง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานแผ่นดิน แต่ทั้งนี้สภาฯ ตองตรากฎหมายออกมาให้ชัดเจนว่าให้เป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง เช่นว่า "เมื่อรัฐมนตรีได้วินิจฉัยยื่นตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารแล้วถือว่าเป็นอันเด็ดขาดในการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น และคำวินิจฉัยเช่นนั้นไม่อาจจะโต้แย้งคัดค้านในศาลใดต่อไปไม่ว่าด้วยประการใดๆ" ดังนั้นศาลก็ย่อมไม่มีอำนาจสอดแทรกในดุลพินิจ เช่นนั้นได้ แต่ถ้าหากกฎหมายบัญญัติไว้แต่เพียงว่า "คำสั่ง

¹ วิชัย วิวิทเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง." หน้า 52.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.



ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารนั้นถือเสมือนว่าโคบัญญัติไว้ในกฎหมายด้วย" เท่านั้นยังไม่
เพียงพอที่จะตัดอำนาจมิให้ศาลสอดแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องกับได้ ในเมื่อคำสั่งนั้นขัดแย้ง
ต่อบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนั้น

สรุปหลักการพิจารณาคดีปกครองของอังกฤษ นอกจากจะยึดถือ CONCEPT
OF LEGALITY แล้ว หากสภาฯ มีการออกกฎหมายมากำหนดวิธีการวินิจฉัยของฝ่าย
ปกครองหรือจำกัดอำนาจพิจารณาคดีของศาลโดยแน่ชัดอย่างใดแล้ว ศาลย่อมต้องยึด
ถือตามนั้น แม้คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองนั้นศาลจะเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

สำหรับประเทศไทย ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่วางหลักเป็น
บรรทัดฐานเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ดังต่อไปนี้ คือ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 946 - 947/2510 ระหว่าง นายจิว แซ่ฉิม กับพวก โจทก์
เทศบาลนครกรุงเทพ กับพวก จำเลย เกี่ยวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด
และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ตามพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าอาคารใดที่ตั้งอยู่ริมถนนที่มีขนาดกว้างไม่
ต่ำกว่า 8 เมตร ซ้ำรุดทรุดโทรมหรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจ ให้เจ้า
พนักงานท้องถิ่นตั้งกรรมการ 7 นายโดยมีนายช่างผู้ทรงคุณวุฒิในการก่อสร้างไม่
ต่ำกว่าปริญญาตรีรวมอยู่ด้วย เป็นผู้พิจารณา ถ้ากรรมการไม่น้อยกว่า 5 นาย
เห็นว่าอาคารนั้นไม่อาจแก้ไขได้ และเห็นสมควรรื้อถอน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมี
อำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอนอาคารนั้นไต่ภายใน 30 วัน เจ้า
ของหรือผู้ครอบครองซึ่งได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามระเบียบของ
กระทรวงมหาดไทยไต่ภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และมีบทบัญญัติไว้
ชัดเจนว่าในกรณีนี้ "คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีใหญ่เป็นที่สุด"

คดีนี้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นโต้แย้งชั้นฎีกาว่า รัฐมนตรีวินิจฉัยไปแล้ว
โจทก์จึงไม่มีสิทธิโต้แย้งขอเท็จจริงเป็นอย่างอื่นใด แต่ศาลฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่
ไม่ยอมรับฟังข้อโต้แย้งดังกล่าวและได้วินิจฉัยว่า "กรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงการ
อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยถึงที่สุดนั้น
หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะถึงที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่
ใหม่อำนาจมีคำสั่งและคำวินิจฉัยเท่านั้น มิได้หมายความว่า คำสั่งคำวินิจฉัยนั้น
ถ้าไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลยอม

มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่าคำสั่งกาวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่¹

เรื่องนี้ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานไว้คล้ายคลึงกับคำพิพากษาของศาลฎีกาไทย ในคดี SHAUGHNESSY V. PEDREIRO, 394 U.S. 48.51 (1955)² ว่า คำว่า "เป็นที่สุด" ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง 1952 (IMMIGRATION ACT, 1952) ย่อมหมายถึงเป็นที่สุดในด้านการพิจารณาของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่เป็นการตัดสิทธิทางศาลที่จะเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยเรื่องทั้งหมด หรือแต่บางส่วนให้ชอบด้วยกฎหมายได้

ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสหรือ CONSEIL D'ÉTAT ก็ได้วางแนวบรรทัดฐานเช่นเดียวกัน ในคดี LAMOTTE³ ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะออกใบอนุญาต ซึ่งมีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำทางปกครองในกรณีนี้ "ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งการตรวจสอบขององค์กรฝ่ายปกครองอื่นหรือองค์กรฝ่ายตุลาการ"

CONSEIL D'ÉTAT ถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวไม่ตัดอำนาจศาลที่จะตรวจสอบได้ เหตุผลของ CONSEIL D'ÉTAT ก็คือเพื่อเป็นการประกันการปฏิบัติตามหลักความถูกต้องตามกฎหมายหรือ THE CONCEPT OF LEGALITY นั้นเอง

สรุปแนวคำพิพากษาของศาลไทย อเมริกาและฝรั่งเศสว่าหากเมื่อใดที่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งว่าให้คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองถึงที่สุดแล้ว ศาลก็จะไม่เข้าไปก้าวกายควบคุม หรือตรวจสอบการกระทำในทางปกครองนั้น ยกเว้นเมื่อการกระทำทางปกครองนั้นเป็นการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นที่สุดท้ายก็ตามก็จะถือเพียงหมายความว่ถึงที่สุด เฉพาะในชั้นฝ่าย

¹ วิชัย วิวิทเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง." หน้า 53 - 54.

² บัญญัติ สุชีวะ, "การฟ้องคดีเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร" หน้า 294.

³ วิชัย วิวิทเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง". หน้า 53.

ปกครองเท่านั้น แต่หาตัดสิทธิทางศาลที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบไม่

4. เมื่อเป็นกรณีที่มกกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลพินิจสั่งการใด หรือในกรณีอื่นเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าการกระทำทางปกครองนั้นเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองโดยแท้ ศาลก็จะไม่เข้าไปก้าวกายควบคุมหรือตรวจสอบการกระทำในทางปกครองนั้นๆ เพราะเรื่องนี้แตกต่างกับข้อ 3 ซึ่งเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยตรงว่าให้ถึงที่สุด แต่กรณีตามข้อ 4 นี้เป็นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มที่ จึงมีปัญหาวากการที่มกกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจโดยการใช้อดุลพินิจนี้ ศาลจะมีอำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้เพียงใดหรือไม่ ทั้งนี้ก็ต้องถูกกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแนวคำวินิจฉัยของศาลเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาไทยแล้ว พอจะแบ่งออกได้เป็นสองแนวด้วยกันคือ

ก) เมื่อกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้อดุลพินิจในเรื่องอื่นๆ อันมิใช่เรื่องการใช้ดุลพินิจให้โทษแก่ข้าราชการ กรณีนี้เมื่อฝ่ายปกครองใช้อดุลพินิจไปแล้ว โดยหลักการศาลไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวกาย ควบคุมหรือตรวจสอบไม่ว่าประการใดๆ ทั้งนี้เพื่อรักษาอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายปกครองเอาไว้ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 226/2491 เมื่อคณะกรรมการควบคุมค่าเช่าได้ใช้อดุลพินิจให้ผู้มีสิทธิในทรัพย์สินได้ใช้สิทธิของตนเช่าอยู่ในทรัพย์สินที่ให้เช่าได้ตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว ศาลก็ต้องพิจารณาข้อพิพาทของคู่ความตามสิทธิในหลักกฎหมายทั่วไป และเมื่อไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายพิเศษนั้น ให้ศาลมีอำนาจรื้อฟื้นแก้ไขการใช้อดุลพินิจของคณะกรรมการได้อย่างไรแล้ว ดุลพินิจของคณะกรรมการที่ให้ความยินยอมก็จำต้องยุติเป็นเด็ดขาดเพียงนั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 210/2494 การที่คณะกรรมการควบคุมค่าเช่าไม่รับฟังพยานของผู้เช่าที่จะขอสืบว่าผู้ให้เช่ามีที่อยู่ถึง 3 แห่ง จึงไม่มีความจำเป็นต้องเช่าอยู่ในห้องพิพาทนั้น เป็นเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะใช้อดุลพินิจในการรับฟังหรือไม่ ศาลจึงไม่เข้าไปสอดแทรกกว่าคำสั่งของคณะกรรมการนั้นใช้ไม่ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 231/2506 การที่จะอนุญาตให้ผู้อื่นผู้ใดทำเหมืองแร่ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานตามพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่โดยตรง เจ้าหน้าที่ ผู้พิจารณาเรื่องราวต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่ อนุญาตก็ได้ ถ้าเจ้าพนักงานได้ปฏิบัติการไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลย่อมไม่พึง ใช้อำนาจเขาไปสอดแทรกแต่ประการใด

คำพิพากษาฎีกาที่ 1206/2509 การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร ได้แจ้งให้โจทก์เลิกใช้และรื้อถอนอาคารเพราะอยู่ในสภาพ ไม่นั่นคงแข็งแรงหรือปลอดภัยซึ่งน่าจะเป็นอันตรายแก่ร่างกาย ชีวิตหรือทรัพย์สิน และ โจทก์ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ มีมติให้ยกอุทธรณ์นั้นแล้ว โจทก์จะมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นโดยอ้างแต่เพียง ว่า อาคารของโจทก์ยังแข็งแรงมิได้ เพราะไม่ปรากฏว่าในการวินิจฉัยเช่นนั้น เจ้า หน้าที่ท้องถิ่นและคณะกรรมการได้กระทำการนอกเหนือความในพระราชบัญญัติควบคุม การก่อสร้างอาคารอย่างใด ทั้งไม่ปรากฏว่าการวินิจฉัยของจำเลยหรือคณะกรรมการ เป็นการวินิจฉัยโดยไม่มีข้อเท็จจริงสนับสนุน

จากคำพิพากษาฎีกาทั้งสี่ เรื่องที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นหลักเกณฑ์ การพิพากษาของศาลยุติธรรมว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจสั่งการตาม อำนาจที่มีอยู่ในกฎหมายแล้ว ศาลไม่อาจเขาไปก้าวกายควบคุม หรือตรวจสอบในการ ใช้ดุลพินิจนั้นอีกได้ ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้ซึ่งศาลฎีกาได้วางหลักไว้ว่า การใช้ดุลพินิจ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การใช้ดุลพินิจโดยผิดพลาด หรือการใช้ดุลพินิจสั่งการโดยปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุน เหล่านี้ ศาลจึงมีอำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ (แต่ทั้งนี้ในคำฟ้องนั้นจะต้องระบุ ด้วยว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปดุลพินิจไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงจะรับพิจารณา ให้) ดังเช่นได้มีคำพิพากษาของศาลฎีกาได้วางแนวไว้หลายเรื่องด้วยกันคือ

คำพิพากษาฎีกาที่ 43/2503 คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ซึ่งตั้งตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ มีสิทธิ

และหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้โดยเด็ดขาดเกี่ยวกับการสั่งพักเพื่อเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบโรคศิลปะ ศาลไม่อาจเข้าไปวินิจฉัยข้อการวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ผิดกฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1616/2503 โจทก์ฟ้องเทศบาลที่ไม่อนุญาตให้โจทก์ปลูกสร้างอาคาร โดยเทศบาลอ้างว่า ที่ดินที่ปลูกสร้างอยู่ในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ระงับการก่อสร้างว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะที่ดินดังกล่าวยังไม่ถูกเวนคืน ทำให้โจทก์เสียหาย ขอให้เพิกถอนคำสั่ง ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าคำสั่งนั้นชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 341 - 350/2507 ผู้ว่าราชการจังหวัดอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติมีคำสั่งให้โจทก์รื้อถอนบ้านเรือนที่รกร้างที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ประกาศคณะปฏิวัติจะกำหนดวิธีการให้รื้อถอนได้ไว้ เมื่อโจทก์เห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะบ้านเรือนของโจทก์มิได้ปลูกสร้างอยู่ในที่สาธารณะอย่างใด ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 950/2509 ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 มาตรา 11 ทวิ ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการอย่างอื่น เช่น ให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขอาคาร โดยไม่ต้องรื้อถอนก็ได้ จึงไม่ใช่เนื้อหาของกฎหมายว่า เพียงแต่ไม่ขออนุญาตก็ต้องสั่งให้รื้อ โดยไม่คำนึงว่าอาคารนั้นผิดวัตถุประสงค์หรือไม่ ถ้าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสั่งให้รื้อถอนอาคารของโจทก์ โดยไม่ปรากฏว่าใดก่อสร้างผิดวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติหรือไม่ ก็อาจเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งนั้นเสียได้ และเมื่อโจทก์บรรยายมาในฟ้องแล้วว่าคำสั่งของจำเลยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะสั่งให้รื้ออาคารของโจทก์ โดยไม่พิจารณาตรวจคำขออนุญาตปลูกอาคารของโจทก์หรือให้เหตุผลว่าอาคารของโจทก์ปลูกสร้างขึ้นไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดของกฎหมายของขวงใด จึงเป็นท้องที่รองรับไว้พิจารณา

ข) ถ้าการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะแล้ว ศาลจะไม่เข้าไปก้าวล่วงควบคุมตรวจสอบไม่ว่าด้วยประการใดๆ ซึ่งส่วนมากเรื่องนั้นจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ให้คุณหรือให้โทษแก่ข้าราชการโดยเฉพาะ เมื่อฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไปเป็นประการใดแล้ว ศาลจะไม่เข้าไปก้าวล่วงควบคุมหรือตรวจสอบไม่ว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชาจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานดังนี้คือ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 818/2499 โจทก์รับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอก แต่กระทรวงเจ้าสังกัดได้มีคำสั่งไล่ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โจทก์ได้ยื่นเรื่องราวขอความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ (ปัจจุบันพระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522) คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีความเห็นว่าโจทก์ควรได้รับการพิจารณาให้คืนฐานะเดิมเป็นข้าราชการประจำต่อไป และแจ้งคำวินิจฉัยไปยังจำเลยซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนแล้ว แต่จำเลยพิจารณาเห็นชอบตามความเห็นของกรมตรวจราชการแผ่นดินว่า โจทก์กระทำผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงให้ยกเรื่องราวของโจทก์ที่ร้องไปนั้นเสียไม่ยอมรับโจทก์คืนฐานะเดิม โจทก์เห็นว่าการปฏิบัติของจำเลยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกรมตรวจราชการแผ่นดินไม่มีอำนาจเสนอความเห็นใดๆ ต่อจำเลย โจทก์จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาบังคับจำเลยให้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ให้โจทก์ได้คืนฐานะเดิมเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอกต่อไปตามเดิมนับแต่วันที่ถูกไล่ออกจากราชการ

ศาลฎีกาได้พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับศาลล่างที่ไม่ยอมรับฟ้องของโจทก์ไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่า "การเข้ารับราชการหรือออกจากราชการตลอดจนการขอเข้ารับราชการใหม่ เช่นกรณีของโจทก์นี้ ต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการพลเรือนประกอบด้วยกฎและระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ โจทก์จะนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลบังคับจำเลย

ให้รับใจทบทวนแล้วเข้ารับราชการต่อไปตามเดิมเช่นนี้ไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 568/2502 โจทก์ฟ้องขอให้ศาลบังคับรัฐมนตรีให้ส่งใจทบทวนไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลมิได้ เพราะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารจะส่งโดยพิเคราะห์ถึงความเหมาะสม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 85 - 28/2508 ฟ้องเทศบาลขอให้สั่งรื้ออาคารซึ่งนำกล้วจะเป็นอันตรายต่อสาธารณชนและโจทก์ วินิจฉัยว่าอำนาจที่จะสั่งรื้อถอนเป็นอำนาจหน้าที่โดยอิสระของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งไม่มีมาตราใดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในเมืองคเวนในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลจึงไม่อาจบังคับตามที่โจทก์ขอได้

คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้มีใช้เป็น เรื่องฟ้องขอให้ศาลควบคุมตรวจสอบการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครองแต่อย่างใด แต่เป็นการร้องขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือคเวนกระทำการเลขที่เดียว ซึ่งศาลไม่มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้น มิฉะนั้นศาลก็จะกลายเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองไป

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 355/2516 คำสั่งของจำเลยที่ 1 เป็นคำสั่งซึ่งจำเลยที่ 1 สั่งตามอำนาจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน อันเป็นอำนาจของทางราชการฝ่ายบริหารจะส่งได้โดยเฉพาะ ไม่ใช่หน้าที่ของศาลจะเข้าไปชี้ขาดในเรื่อง เช่นนี้ ดังนั้นแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 818/2499 เหตุนี้ฟ้องของโจทก์จึงเป็นฟ้องที่ไม่ควรรับไว้พิจารณา

ศาลยุติธรรมในประเทศอังกฤษและในสหรัฐอเมริกาได้วางหลักเกี่ยวกับอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้คล้ายคลึงกับศาลยุติธรรมของไทยเช่นกัน กล่าวคือ โดยหลักการแล้วศาลจะไม่เข้าไปก้าวกายควบคุมหรือตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเลย เว้นแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะใช้ดุลพินิจไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีบางกรณีซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลพินิจโดยเด็ดขาด ซึ่งศาลจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบไม่ว่าด้วยประการใด

ความคำรึที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมานั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองของไทยก็ได้เกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองด้วย โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้เล็งเห็นว่าการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารหรือการใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองโดยตรงและอย่างใกล้ชิด ฉะนั้นการกระทบกระทั่งกันระหว่างเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองกับรัฐ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กระทำการแทนยอมเกิดมีขึ้นได้เสมอ เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นแล้ว คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างก็จะอ้างว่าตนเป็นฝ่ายถูกต้องตามกฎหมาย และถ้าหากปล่อยให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามปกติ ในบางครั้งศาลยุติธรรมเองก็อาจจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับความรู้ในทางเทคนิคทางปกครองบ้าง ประสบกับปัญหาที่จะต้องเข้ามาทวงถามอำนาจของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารบ้าง แต่ถาหากจะให้ฝ่ายปกครองด้วยกันเอง เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง หากฝ่ายปกครองพิจารณาวินิจฉัยไปว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เอกชนก็จะมีความรู้สึกเคลือบแคลงว่าอาจเป็นเพราะฝ่ายปกครองด้วยกันเองจึงยอมช่วยเหลือกัน และจะเห็นว่าตนยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นๆ ดังนั้นจึงควรจะหามาตรการเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดหรืออาจเกิดขึ้น โดยก่อให้เกิดผลดีแก่ทั้งสองฝ่าย คือให้เอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองได้รับความเป็นธรรม และในขณะเดียวกันให้ฝ่ายปกครองสามารถบริหารงานการปกครองได้ต่อไป

ตอนที่ 1

การดำเนินการเพื่อจัดตั้งศาลปกครอง

เนื่องจากความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น ในปี พ.ศ. 2476 ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแล้วหนึ่งปี ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาใหม่อำนาจหน้าที่เสมือนเป็นศาลปกครองโดยบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆดังต่อไปนี้

มาตรา 5 คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่

- (1) จัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี
- (2) รับผิดชอบให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล
- (3) พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา 8 คณะกรรมการนี้ มีกรรมการสองประเภทคือ

- (1) กรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและรับผิดชอบต่อความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง
- (2) กรรมการร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและรับผิดชอบต่อความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

มาตรา 15 ได้กำหนดองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไว้ว่า

ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกานั่งพิจารณาคดีปกครอง ให้มีกรรมการกฤษฎีกาสามคนเป็นประธานเป็นรอง และกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญหนึ่งคนเป็นรองสามคนเป็นรองมากนั่งประชุมด้วยกัน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้

มาตรา 16 ห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือทบวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือทบวง นั้น เป็นกรรมการกฤษฎีกาในคดีที่มีผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของกระทรวงหรือทบวงนั้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองได้อย่างเต็มที่โดยมีลักษณะคล้ายศาลปกครองในประเทศภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ต่อๆมาก็หาได้มีการออกกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองแต่อย่างใดไม่ จนกระทั่งได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ไปโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แต่อย่างไรก็ดีได้มีการพยายามที่จะให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองแก่คณะกรรมการหรือองค์กรอื่น เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองอยู่หลายครั้ง คือ

ใน พ.ศ. 2478 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อสภาผู้แทนราษฎร และปรากฏว่าขณะที่ยังมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่ในสภาฯ ปรากฏว่ารัฐบาลในสมัยนั้นได้ขอให้รอการพิจารณาไว้ก่อน โดยอาจจะเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันควรและความจำเป็นสำหรับประเทศไทยในการตั้งศาลปกครองในขณะนั้น

ใน พ.ศ. 2489 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2489 ต่อสภาฯ และรัฐบาลได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้พิจารณาก่อนรับหลักการ จนกระทั่ง พ.ศ. 2492 รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวจ้างทุกซ์ พ.ศ. 2492 ขึ้นมาแทน และได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2522 จึงได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ใน พ.ศ. 2499 คณะรัฐมนตรีซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองให้พรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งเป็นพรรคการเมือง

เมืองของรัฐบาลในขณะนั้นพิจารณาโดยมีสาระสำคัญให้ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นเป็น
องค์กรส่วนหนึ่งสังกัดศาลยุติธรรม (ซึ่งแตกต่างในสาระสำคัญกับองค์กรศาลปกครองตาม
พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา 2476 ซึ่งให้องค์กรที่พิจารณาคดีปกครองแยก
ออกต่างหากจากศาลยุติธรรม) แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากใกล้จะมีการเลือกตั้งใน
ปี พ.ศ. 2500 พรรคเสรีมนังคศิลาอันเป็นพรรครัฐบาลในสมัยนั้นจึงลงมติให้รอไว้เสนอ
สภาผู้แทนภายหลังการเลือกตั้ง และปรากฏว่าได้มีการรัฐประหารเกิดขึ้นในปี พ.ศ.
2501 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงระงับไป

ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ ได้มีการกำหนดประเภทคดีปกครอง
ที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยไว้ 7 ประเภทด้วยกันคือ

- (1) คดีที่ผู้เสียหายขอให้ออกกลางหนังสือของทางราชการ ประกาศ หรือคำสั่ง
ของกระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนทอง
ดิน หรือองค์การของรัฐ ซึ่งได้ออกเกินอำนาจของกฎหมาย หรือฝ่าฝืนกฎหมาย
หรือบอกกลางการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งได้กระทำเกินอำนาจของกฎหมาย
หรือฝ่าฝืนกฎหมาย
- (2) คดีเกี่ยวกับการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตามสัมปทาน หรือตาม
สัญญาระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหาร
ส่วนทองดิน หรือองค์การของรัฐบาลกับเอกชน
- (3) คดีเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ
- (4) คดีเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงาน
ซึ่งกระทำการตามหน้าที่กับเอกชน
- (5) คดีเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภา
จังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล หรือสมาชิกสภาตำบล
- (6) คดีเกี่ยวกับการเสียหายอากร หรือ
- (7) คดีซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาบัญญัติให้เป็นคดีปกครอง ¹

¹ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 188 - 189.

ต่อมาใน พ.ศ. 2517 นับเป็นเวลาถึง 17 ปี ตั้งแต่ปีพุทธศักราชปี 2500 เป็นต้นมา จึงได้มีการรื้อฟื้นแนวความคิดที่จะให้มีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 212 บัญญัติว่า

ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้แก่แต่โดยพระราชบัญญัติ

การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาลตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น

นับเป็นก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งของประเทศไทยที่หลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้พัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยอีกครั้งหนึ่งหลังจากเริ่มต้นมาเป็นเวลากว่า 40 ปี หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ก็ได้มีการค้นคว้ากันอย่างมากระบาดนักนิติศาสตร์ ข้าราชการ และประชาชนโดยทั่วไป ได้มีการตราพระราชบัญญัติรวม 5 ฉบับให้มีบทบัญญัติเพื่รองรับมาตรา 212 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างกว้างขวาง คือ

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 107 ซึ่งบัญญัติว่า

เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือ ก.พ. ใ้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามความในมาตรา 104 หรือ มาตรา 105 แล้ว ผู้ถูกสั่งลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมยอมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น

มาตรา 120 บัญญัติว่า

ในระหว่างที่ยังมิได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองตามความในมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ลงโทษตามความในมาตรา 107 ยังไม่ใช้บังคับ

2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

มาตรา 31 โดยบัญญัติว่า

เมื่อปรากฏกรณีตามมาตรา 30 (4) (5) หรือ (6) ให้รัฐมนตรีสอบสวนแล้วมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง แต่ผู้ถูกสั่งให้ลาออกจากตำแหน่งมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองให้ถือเป็นที่สุด

.....

มาตรา 90 บัญญัติว่า

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองตามความในมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง และให้คำพิพากษาของศาลแพ่งเป็นที่สุด

3. พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 70 วรรคท้ายโดยบัญญัติว่า

.....
เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุตสาหกรรมแล้วแต่กรณีได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองใดภายในกำหนดหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ไต่ทราบบคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ยังมีได้มีการตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคหน้ามาใช้บังคับ

4. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 42
ซึ่งบัญญัติว่า

ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองใดภายในกำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมีได้มีการตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวมาใช้บังคับ

5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521

มาตรา 29 ใ้บัญญัติว่า

ในกรณีที่มิชอบกล่าวหาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดสิ้นสุดลงเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 28(4) (5) หรือ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำเนินการสอบสวนลักษณะการรายงานว่่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนนั้นสิ้นสุดลงตามขอกกล่าวหา นั้น และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

สมาชิกซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งใดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ไ้รับคำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองให้เป็นที่สุด

.....

มาตรา 101 บัญญัติว่า

ในกรณีที่ปลัดเมืองพญาเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีได้สั่งการตามมาตรา 100 โดยมีชอบ ปลัดเมืองพญาจะนำเรื่องขึ้นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยก็ได้

การฟ้องคดีคำมวรรคหนึ่ง ต้องกระทำภายในหนึ่ง เดือนนับแต่วันที่ไ้รับคำสั่ง

มาตรา 114 ใ้บัญญัติว่า

ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครอง ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัด และถ้าเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 29 ให้คำพิพากษาของศาลจังหวัดเป็นที่สุด

นอกจากนี้ในระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2519 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ขึ้นมาใหม่ฉบับหนึ่ง เพื่อที่จะปรับปรุงและเป็นการวางรากฐานของศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญปี 2517 ต่อไป ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ที่คณะกรรมการกฤษฎีการ่างขึ้นมาใหม่นั้นได้แถลงหลักการและเหตุผลประกอบร่างไว้เป็นที่น่าสนใจมาก ดังนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์

พ.ศ.

หลักการ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 212 บัญญัติว่า "ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ"

การแต่งตั้งและการให้ผู้ที่พ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาล ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น"

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายในปัจจุบันหลายฉบับที่บัญญัติเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กรณีจึงเป็นที่เห็นได้ว่าจะต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในอนาคตอันใกล้อย่างแน่นอน จริงอยู่การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้นย่อมมีประโยชน์ต่อการบริหารของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีองค์การใดปฏิบัติหน้าที่ควบคุมราชการบริหารและสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะ ยิ่งกว่านั้นการกระทบกระทั่งระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง หรือระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันก็มีอยู่ในระดับสูงและยากจะป้องกันได้ เพราะขาดองค์กรผู้ชี้แนวทางการถูกต้องทางกฎหมายระหว่างหน่วยราชการเหล่านั้น แต่การจะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยทันทีนั้นเห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นไปไม่ได้ เพราะประเทศไทยยังขาดปัจจัยที่จะก่อหนุนการปฏิบัติงานของศาลปกครอง

การทบทวนราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีวิธีแก้ไขเท่าที่ชักรันอยู่โดยทั่วไปในปัจจุบันก็ใดแก่เอาผิดกับตัวผู้กระทำในทางความผิดอาญา หรือทางวินัยประการหนึ่ง แต่ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยแล้วก็ควรจะต้องมีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายเหล่านั้นโดยวิธีทางอื่นอีกด้วย การเอา

พิศทางอาญานั้นเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา พนักงานสอบสวน ศาล และคณะกรรมการ
การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่แล้ว แต่
การเชี่ยวชาญแก้ไขความเสียหายโดยการเพิกถอนการกระทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง
ผลของการกระทำนั้นยังไม่มียกเว้นใครรับผิดชอบโดยเฉพาะ ซึ่งการป้องกัน
และแก้ไขการกระทำในส่วนนี้คืออำนาจหน้าที่ของศาลปกครองนั่นเอง โดย
ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยว่าการกระทำของหน่วยราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่
นั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่การจะนำเอาระบบศาลปกครองมา
ใช้ได้นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสามประการคือ

1. การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีลักษณะพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบ
ทวนคิด และพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพร้อมที่จะเห็นชอบและยอมรับ
ว่าการวินิจฉัยขององค์กรซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นได้เป็น
ไปโดยมีหลักเกณฑ์แห่งความถูกต้องและความสมเหตุสมผล ซึ่งความพร้อมที่จะ
ยอมรับในหลักการเหล่านี้จำเป็นต้องใช้เวลาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
ตามสมควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่หลักการอื่นเป็นเหตุผลของการวินิจฉัย
ยังไม่แน่นอน เพราะไม่มีองค์กรในลักษณะเช่นนี้มาก่อนในประเทศไทย
2. องค์กรที่ควบคุมฝ่ายปกครองต้องมีความรู้ในการปกครองและกฎหมายเป็น
อย่างดี เพื่อจะได้วินิจฉัยกรณีใหญ่ที่ต้องสมควรตามความเป็นจริงและความยุติ
ธรรม และใช้หลักการอื่นเป็นเหตุผลของการวินิจฉัยให้เหมาะสมแก่สภาพของ
ปัญหาโดยมีเป้าหมาย คือการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ
ใหญ่แก่ฝ่ายบริหาร การบริการสาธารณะ ซึ่งอาจกรณีนี้ไม่มีความสามารถเช่นนั้น
แล้ว กรณีอาจเป็นไปได้ว่าองค์กรนี้มีได้ไปควบคุมเพื่อให้การปกครองดำเนินไป
โดยสอดคล้องกับกฎหมาย แต่จะกลายเป็นว่าองค์กรนี้ไปบั่นทอนให้การปกครอง
ไร้ผลและไร้ประสิทธิภาพ
3. ประชาชนคนไทยไม่เคยชินต่อการเรียกร้องสิทธิอันควรได้ตามกฎหมาย
และยิ่งกว่านั้น ในปัจจุบันการเล่นพรรคเล่นพวกในวงราชการก็มีอยู่มาก การ
เรียกร้องสิทธิที่ตนพึงมีพึงได้จึงมักตกเป็นผลร้ายแก่ผู้เรียกร้องอยู่เสมอ ฉะนั้น
การเรียกร้องใหม่ปฏิบัติราชการให้เป็นที่ไปโดยถูกต้องตามกฎหมายด้วยความสงบ
ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดจึงไม่มีใครจะปรากฏ และเนื่องจากศาลปกครองจะ
ปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก็ต่อเมื่อมีผู้กล่าวหาขึ้นก่อน ดังนั้น การจัดตั้งศาลปกครองจะ
สำเร็จได้ก็แต่โดยการสร้างความรู้สึกสงวนสิทธิขั้นในความรู้สึกของประชาชน
พร้อมทั้งความกล้าที่จะเรียกร้องใหม่การบังคับการให้เป็นที่ไปตามกฎหมายด้วย

การจัดตั้งศาลปกครองจะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีขึ้นอยู่กับทัศนคติและความรู้สึกของประชาชนเป็นสำคัญ และสิ่งที่จะต้องกระทำก่อนอื่นก็คือการสร้างความมั่นใจในการใช้สิทธิให้แก่ประชาชน

ด้วยเหตุนี้การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอยู่กับปัจจัยสามประการดังที่กล่าวข้างต้น สิ่งที่รัฐสภาพึงกระทำไว้ในปัจจุบันก็คือการสร้างรากฐานเหล่านั้นไว้ให้ครบเพื่อประโยชน์ในการภายหลัง นั่นคือการมีพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาศาลปกครองที่มีความรู้ในกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง โดยมีใช้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางบั่นทอนการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง และจะต้องสร้างทัศนคติให้แก่ข้าราชการในฝ่ายปกครองว่าศาลปกครองเป็นองค์กรเพื่อควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น มิใช่เป็นการสั่งงานหรือปฏิบัติงานนอกเหนือความต้องการของฝ่ายปกครอง และประการสุดท้ายคือต้องสร้างศรัทธาให้แก่ประชาชน และกระตุ้นให้ประชาชนรู้สึกสำนึกในสิทธิอันควรมีเคารพโดยของตน และเห็นด้วยกับวิธีแก้ปัญหาโดยวิถีทางที่สงบแต่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการวางรากฐานดังกล่าวไม่มีกรณีใดที่ไปกล่าวการปรับปรุงแก้ไขงานของคณะกรรมการเรื่องราวจ้างทุกซีให้เป็นที่ เช่นเดียวกับการพัฒนาของระบบกฎหมายปกครองในต่างประเทศ

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการเรื่องราวจ้างทุกซี นอกจากจะเป็นการหาประสบการณ์ให้แก่ผู้พิพากษาศาลปกครองในอนาคต และเป็นการศึกษาศึกษากฎหมายปกครองที่เราถืออยู่อย่างจำกัดตลอดจนทำให้ทัศนคติของประชาชนต่อฝ่ายปกครองดีขึ้นแล้ว ในประการสำคัญที่สุดก็คือ ระบบการร้องทุกซีเป็นการจัดองค์กรที่ประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมือง โดยมีนายกรัฐมนตรีนับเป็นผู้สั่งการ กับระบบงานประจำโดยมีคณะกรรมการเรื่องราวจ้างทุกซีเป็นผู้เสนอความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ ซึ่งการประสานความร่วมมือนี้เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งก่อนที่จะจัดตั้งศาลปกครองให้ เป็นองค์การอิสระ

เพราะอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอาจถูกระทบกระเทือนงานประจำอันมีลักษณะเป็นงานปกครองบางส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการเมืองใดไม่มากนักอยู่

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยกระชั้นชิดโดยขาดรากฐานตามที่กล่าวมาแล้วนี้ จะทำให้ประเทศไทยไม่มีทางที่จะวางระบบควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นที่โดยเหมาะสมได้ จึงจำเป็นต้องควรรักษาขระราชบัญญัตินี้

แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นที่น่าเสียดายว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้มีอายุการใช้เพียงเล็กน้อยก็ต้องถูกยกเลิกไปโดยคำสั่งของคณะปฏิรูป

การปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จึงไม่มีการตั้งศาลปกครองขึ้นมา
 แต่อย่างใด แต่ว่าความต้องการศาลปกครองเพื่อให้เป็นองค์กรสำหรับควบคุมการ
 กระทำในทางปกครองต่างๆของนักนิติศาสตร์ ข้าราชการและประชาชนโดยทั่วไป
 ก็ยังคงมีอยู่ต่อไป เนื่องจากสภาพสังคมไทยในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมาก รัฐต้องเข้า
 มาควบคุมดูแลกิจการอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนมากขึ้นทุกที

จนกระทั่งได้เกิดมีการปฏิวัติขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520
 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 คณะรัฐมนตรีซึ่งตั้ง
 ขึ้นตามธรรมนูญฉบับนี้ได้แถลงนโยบายที่จะรับเร่งจัดตั้งศาลปกครองขึ้นต่อไป

ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
 ขึ้นใหม่ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติ
 เรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 กับพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ที่แก้ไขเพิ่มเติม
 พ.ศ. 2516 ตามบันทึกเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.
 2522 นี้ได้แถลงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ไว้ดังต่อไปนี้ว่า

โดยที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2476
 บทบัญญัติต่างๆจึงล้าสมัยไม่สะดวกแก่การปฏิบัติราชการ และรัฐบาลมีนโยบาย
 จัดตั้งศาลปกครองซึ่งกระทรวงยุติธรรมกำลังจัดทำอยู่ในขณะนั้น ฉะนั้น จึงมีความ
 จำเป็นจะต้องเตรียมรับการจัดตั้งศาลปกครอง ประกอบกับโดยที่เรื่องราวร้อง
 ทุกข์เป็นที่มาของคดีปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องทราบ
 เหตุของการร้องทุกข์มาตั้งแต่เบื้องต้น และสามารถวิเคราะห์เหตุแห่งการร้อง
 ทุกข์ได้ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และจะช่วย
 ในกระบวนการเรื่องราวร้องทุกข์มีความชำนาญต่อเนื่องกับงานร่างกฎหมายและ
 งานให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงสมควรรวมสำนัก
 งานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้ากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ
 สมควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์กับ
 คุณสมบัติของกรรมการกฤษฎีกาใหม่ความสอดคล้องต่อเนื่องกันด้วย นอกจากนั้น
 โดยที่ขณะนั้นประชาชนอาจยื่นร้องทุกข์ต่อรัฐบาลได้สองทางคือ ทางสำนักงานคณะ
 กรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และทางสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อให้เกิด
 ความสับสนแก่ประชาชนสมควรรวมไว้แห่งเดียวกันคือสำนักงานคณะกรรมการ
 กฤษฎีกาด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ต่อมาเมื่อกลางปี พ.ศ. 2523 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สมควรตั้งกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษขึ้นพิจารณา จึงได้ตั้งกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษขึ้นมีจำนวน 15 ท่าน เพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้ทราบว่ากรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษได้ตรวจพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเสร็จเรียบร้อยแล้วในเดือนมิถุนายน 2524 ซึ่งคงจะได้เสนอกลับไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณาต่อไป จึงคาดหมายได้ว่าการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยใกล้จะประสบความสำเร็จแล้ว

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตอนที่ 2

อุปสรรคของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

นับเป็นเวลาเกือบครึ่งศตวรรษแล้วตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แนวความคิดที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยตามแบบฉบับของประเทศไทยภาคพื้นยุโรปก็ได้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วย กล่าวคือได้มีการวางรากฐานของการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่จนกระทั่งปัจจุบันประเทศไทยก็ยังไม่อาจจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาได้ ทั้งนี้เพราะต้องประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ หลายประการซึ่งเมื่อได้วิเคราะห์แล้วอาจจำแนกออกได้เป็น 6 ข้อคือ

1. อุปสรรคจากทางฝ่ายปกครอง
2. อุปสรรคจากทางการเมือง
3. อุปสรรคจากความเข้าใจในหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยผิดพลาด
4. อุปสรรคจากแนวความคิดเห็นแตกต่างกันของนักนิติศาสตร์
5. อุปสรรคจากการขาดแคลนนักกฎหมายปกครอง
6. อุปสรรคจากการที่เอกชนไม่กล้าใช้สิทธิในการควบคุมการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1. อุปสรรคจากทางฝ่ายปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองมีความเกรงกลัวว่าหากมีการตั้งศาลปกครองขึ้นมาแล้ว ศาลปกครองจะเป็นผู้บั่นทอนประสิทธิภาพในการทำงานของฝ่ายปกครองด้วยการพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและสั่งเพิกถอนเสีย ความหวั่นเกรงของฝ่ายปกครองนี้ได้มีมาตั้งแต่

ปี พ.ศ. 2478 เป็นต้นมาแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สภาผู้แทนราษฎรออก พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้ก่อน อีกประการหนึ่ง ฝ่าย ปกครองไม่มีความมั่นใจว่าศาลปกครองที่ตั้งขึ้นมาจะมีขอบเขตอำนาจเพียงใด หรือจะเป็นองค์กรที่คอยจับผิดฝ่ายปกครอง กล่าวคือศาลปกครองนั้นจะมีอำนาจแต่ เพียงเพิกถอนคำสั่ง หรือการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะมี อำนาจอื่น ๆ อีก เช่นการให้สิทธิเอกชนฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือฟ้องในเรื่องอื่น ๆ อีก เพียงใด และใครจะเป็นผู้รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายอันเป็นผลมาจากการกระทำ ในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะรับผิดชอบ เป็นส่วนตัว เช่นเดียวกับการถูกฟ้องในศาลยุติธรรมหรือรัฐต้องร่วมรับผิดชอบ

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยทั่วไปยังกลัวว่าศาลปกครองจะเป็น องค์กรซึ่งคอยจับผิดตน หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคนใดถูกฟ้องเป็นคดีในศาลปกครอง ก็จะมีความรู้สึกว่าตนถูกสอบสวน เช่นเดียวกับการถูกตั้งกรรมการสอบสวนในกรณีกระ ทำความผิดในทางวินัย หรือการกระทำอย่างอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้ชีวิตราชการของตน ต้องมีประวัติค้างพรอย

ความรู้สึกที่สำคัญอีกประการหนึ่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็คือเกรงว่า ศาลปกครองจะเข้ามาควบคุมการดำเนินงานทางปกครองตลอดถึงอำนาจในการใช้ ดุลพินิจของตน จนขาดความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งการในทางปกครองด้วย แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ความเข้าใจในปัญหาดังกล่าวได้คลี่คลายไป มากแล้ว ข้าราชการและประชาชนโดยทั่วไปเข้าใจถึงความจำเป็นและประโยชน์ ของศาลปกครองมากขึ้นว่าศาลปกครองนั้นเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม และ ขณะเดียวกันก็ทำให้เป็นองค์กรที่รื้อถอนอำนาจหรือขัดขวางการดำเนินงานของฝ่าย ปกครองไม่ แต่กลับจะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปกครอง ทำให้การดำเนินการในทาง ปกครองดำเนินไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. อุปสรรคทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่าอุปสรรคทางการเมืองเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครองของไทย นับแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ความดำริที่จะจัดตั้งศาลปกครองตามแบบอย่างของประเทศในภาคพื้นยุโรปก็ได้มีขึ้นพร้อมๆ กับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยเสมอมา แม้ว่าจะขาดช่วงไปบ้างในบางสมัยสุดแล้วแต่นโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้นๆ และจะเห็นได้ว่าเมื่อใดที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยมาก เมื่อนั้นความคิดที่จะตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยก็จะเกิดขึ้นตามมาแทบทุกครั้ง

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาอุปสรรคทางการเมืองต่อการพัฒนาระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครองของไทยได้เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงไปหลายครั้งด้วยกันคือ

ครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2476 รัฐสภาในสมัยนั้นได้ออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีบางมาตราได้แสดงออกถึงเจตนาที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยในโอกาสต่อไป ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2478 คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏว่าในที่สุดคณะรัฐมนตรีกลับขอให้สภาฯ รอกการพิจารณาไว้ก่อนด้วยเหตุว่ายังไม่ถึงเวลาอันควรที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2489 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต่อสภาฯ แต่คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้ขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา ก่อนรับหลักการจนกระทั่งอีก 3 ปีต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราວร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ขึ้นใช้บังคับ โดยได้บัญญัติให้คณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์มีอำนาจเพียงพิจารณาคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ แล้วเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ แต่หาเมื่ออำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดในคดีนั้นๆ ไม่

ครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลในสมัยนั้นได้พยายามที่จะฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตยขึ้นอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ใช้ระบบการปกครองประเทศโดยเขมรมาแต่เดิมาเป็นเวลานาน และการรื้อฟื้นความคำริที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยก็ได้กลับมีขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง และได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองให้พรรค รัฐบาลในสมัยนั้นพิจารณาเป็นหลักการ โดยมีแนวความคิดที่จะให้ศาลปกครองที่จะตั้งขึ้นใหม่เป็นส่วนหนึ่งและขึ้นตรงต่อศาลยุติธรรม แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ประสบผลสำเร็จอีกเช่นเคย เนื่องจากได้มีการรัฐประหารเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2500 ร่างพระราชบัญญัติศาลปกครองจึงต้องระงับไปเป็นเวลาถึง 17 ปี จึงได้มีการรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณากันใหม่อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2517

ครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2517 ศาลปกครองได้ปรากฏเป็นรูปร่างขึ้นมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยได้บัญญัติเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 212 ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และมาตรา 213 ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีการขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม และหลังจากที่ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ได้มีการตื่นตัวกันอย่างมาของบรรดานักวิชาการ ตุลาการ ข้าราชการและประชาชนโดยทั่วไปต่อการเตรียมที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยได้มีพระราชบัญญัติอันมีบทบัญญัติที่จะให้สิทธิแก่เอกชนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองถึง 5 ฉบับด้วยกัน คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

แต่ในที่สุดความหวังที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยก็ต้องพบกับอุปสรรคอีก กล่าวคือได้เกิดมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ซึ่งความจริงก็เป็น การปฏิวัติ) ขึ้นในปี พ.ศ. 2519 ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 แทน ซึ่งในรัฐธรรมนูญ

ฉบับนี้มิได้กล่าวถึง เรื่องการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยแต่อย่างใด

ครั้งที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2520 ได้มีการปฏิวัติเกิดขึ้นอีก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ก็ได้ถูกยกเลิกไป และได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 แทน และแนวความคิดในการที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยก็ได้แลงออกมาโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนโยบายที่จะรีบเร่งจัดตั้งศาลเฉพาะเรื่อง เช่น ศาลปกครอง ศาลแรงงานศาลภาษีขึ้น และปัจจุบันนี้ศาลแรงงานก็ได้จัดตั้งขึ้นมาแล้ว ส่วนศาลปกครองกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษา ร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งขึ้น และเพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้นใหม่ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 และพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516

3. อุปสรรคจากความเข้าใจในหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยผิดพลาด

นับจากปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ซึ่งประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ก็ได้วางหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของไทยจึงดูเหมือนจะยอมรับและใส่ใจว่าหลักการแยกใช้อำนาจเป็น 3 ส่วนนั้นเป็นทฤษฎีทางกฎหมายหรือเป็นหลักการตายตัว และจะต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเพื่อให้เป็นดุลยภาพแห่งอำนาจซึ่งกันและกัน และแต่ละอำนาจจะมีองค์กรดำเนินการของตนอยู่โดยตรงคือ องค์กรสภานิติบัญญัติสำหรับใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรดำเนินการในการใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นองค์กรดำเนินการสำหรับใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งการแยกใช้อำนาจทั้ง 3 อำนาจนี้ มีอยู่ 2 องค์กรที่เราได้ยอมรับสภาพความเป็นจริงอย่างหนึ่งอยู่ว่าองค์กรทั้ง 2 นี้ คือองค์กรทางนิตินิติบัญญัติกับ

องค์กรทางฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถใช้อำนาจควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ แต่สำหรับอำนาจตุลาการแล้ว ในประเทศไทยดูเหมือนว่าจะเป็นที่ยอมรับและยึดถือกันมานานแล้วว่า องค์กรที่จะใช้อำนาจตุลาการได้คือศาลยุติธรรมเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น องค์กรอื่นซึ่งมิใช่ศาลยุติธรรมไม่อาจจะใช้อำนาจตุลาการได้ ความเข้าใจครั้งนี้จะเห็นได้จากการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญในสมัยหนึ่ง ได้มีผู้เสนอแนวความคิดว่าควรจะได้มีการบัญญัติอำนาจของศาลทหารไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีผู้โต้แย้งว่าเป็นการขัดต่อหลักการแยกใช้อำนาจตุลาการ¹

ในปี พ.ศ. 2510 ได้มีความเห็นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 มาตรา 5 ว่า "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธย"² ซึ่งหมายความว่าต้องเป็นศาลยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ส่วนองค์กรอื่นที่มีอำนาจเช่นนั้นไม่

ยิ่งกว่านั้นในปี พ.ศ. 2511 ได้มีนักกฎหมายบางท่านได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านเกี่ยวกับการยกฐานะของพนักงานอัยการว่า "พนักงานอัยการกับผู้พิพากษาไม่อาจเท่าเทียมกันได้ เพราะประเทศไทยนับแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ศาลยุติธรรมเป็นหนึ่งในส่วนอำนาจอธิปไตยของรัฐ หากรัฐจะยกฐานะของอัยการให้เท่าเทียมกับศาลยุติธรรมแล้วก็ต้องกำหนดอำนาจอธิปไตยอันที่ 4 ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย"³

สำหรับศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่พิจารณาคดีปกครองนั้น ความเข้าใจของนักกฎหมายไทยในช่วงหนึ่งเห็นว่าไม่จำเป็นต้องให้มีการจัดตั้งขึ้น เพราะขัดกับหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่อำนาจตุลาการดังกล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น และมีความเห็นว่าศาลยุติธรรมเพียงองค์กรเดียวที่พิจารณาคดีปกครองได้ ยิ่งกว่านั้นยังมีความเห็นว่าคดีปกครองบางเรื่อง เช่น คดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไป

¹ อมร จันทรสุมบุรณ, กฎหมายปกครอง, หน้า 76.

² เรื่องเดียวกัน.

³

โดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ กระทำการโดยมิชอบ หรือใช้ดุลยพินิจไปโดยไม่สุจริต เหล่านี้ ศาลยุติธรรมก็สามารถนำเอากฎหมายอาญามาปรับใช้ได้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องสร้างหลักกฎหมายปกครอง และให้ศาลปกครองหรือศาลอื่นเป็นผู้พิจารณาพิพากษา จริงอยู่เรื่องเหล่านี้สามารถนำกฎหมายอาญามาปรับใช้ได้ แต่คดีปกครองซึ่งเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองฝ่ายหนึ่งกับ เอกชนอีกฝ่ายหนึ่งพิพาทกันในเรื่องการดำเนินการบริการสาธารณะนั้นเป็นปัญหาในทางสังคม ในบางครั้งบทกฎหมายที่รัฐบาลตราออกใช้บังคับเป็นจำนวนมากนั้นมีเจตนาในการใช้บังคับไม่เหมือนกัน และบางครั้งจำเป็นต้องอาศัยความแรงความเข้มแข็งแก้ไขปัญหานี้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นศาลยุติธรรมเพียงองค์กรเดียวซึ่งมีวิธีพิจารณาที่มีขั้นตอนอย่างละเอียดและเป็นพิธีการ คงจะไม่สามารถสนองตอบความต้องการของสังคมในปัจจุบันได้เป็นแน่

ความเข้าใจหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจโดยผิดพลาดตั้งที่ใดกล่าวไว้ข้างต้นนี้คืออุปสรรคอีกประการหนึ่งของการพัฒนาระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครองของไทย ฉะนั้นเพื่อจะแก้ไขปัญหาคืออุปสรรคข้อนี้ จึงควรจะได้มีการทำความเข้าใจเฉพาะในส่วนของอำนาจตุลาการเสียใหม่ต่อไป

4. อุปสรรคจากแนวความคิดเห็นแตกต่างกันของนักนิติศาสตร์ ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีผู้สำเร็จการศึกษาวิชากฎหมายทั้งในและนอกประเทศ ผู้ที่จบการศึกษาจากภายในประเทศ และประสบความสำเร็จในกรอบวิชาที่กฎหมาย เช่น เป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือทนายความจะได้รับการศึกษาเน้นหนักในทางกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความต่าง ๆ เป็นส่วนมาก แทบจะไม่มีรู้จักและเข้าใจกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการปกครองในความหมายที่มีการเรียนการสอนในรูปแบบของประเทศในภาคพื้นยุโรปเลย บรรดาอาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยนั้นถ้าเป็นผู้ที่มาจากสายตุลาการ อัยการ หรือผู้ที่ประสบความสำเร็จในวิชาชีพกฎหมายแล้วก็จะมุ่งเน้นให้การศึกษากับนักศึกษาในลักษณะเพื่อให้ออกไปประกอบอาชีพเป็นนักกฎหมาย เช่น เป็นทนายความ ผู้พิพากษา อัยการเป็นหลัก โดยไม่ค่อย

จะได้อะไรถึงหลัก ทฤษฎีของระบบกฎหมายเท่าใดนัก มุ่งแต่จะศึกษาถึงคำ ประโยค มาตราต่างๆ ในตัวบทกฎหมายนั้นๆ ว่ามีข้อโหว่อะไรบ้าง และหรือสามารถจะตีความ ได้อย่างไรเท่านั้น ส่วนอาจารย์สอนกฎหมายซึ่งเป็นนักวิชาการต่างๆ ที่ได้รับการ ศึกษาจากต่างประเทศนั้นต่างก็มีแนวการสอนกฎหมายของตนแตกต่างกันไป ตามแต่นจะได้รับการศึกษาจากประเทศใด และยังไม่มีการสอนกฎหมายเปรียบเทียบกันระหว่างประเทศต่างๆ อย่างจริงจังในระดับชั้นปริญญาตรีแต่อย่างใด เช่นถ้า เป็นอาจารย์ผู้สำเร็จการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา ก็จะมีแนวความคิดความเห็น เกี่ยวกับการให้ศาลยุติธรรมสูงสุดมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ ค่ายและยังเห็นด้วยกับการจัดระบบการพิจารณาคดีปกครอง โดยการตั้งคณะกรรมการ บ้าง หรือศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิเศษบาง เหล่านี้ ตลอดจนเห็นว่ากฎหมายที่จะนำมา ใช้บังคับแก่สังคมนั้นจะเน้นหนักถึงหลักรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสำคัญ ส่วนผู้ที่สำเร็จ การศึกษาจากประเทศอังกฤษ ก็จะมีแนวความคิดการจัดระบบการพิจารณาคดีปก- ครองโดยใช้ศาลยุติธรรมและการจัดตั้งศาลที่มีอำนาจพิเศษ สำหรับพิจารณาคดีปกครอง เฉพาะเรื่องเป็นหลัก ซึ่งบางคนถึงกับเรียกว่า "ศาลปกครอง" แต่ในความหมายแท้ จริงแล้วหาใช้ศาลปกครองตามความหมายของประเทศฝรั่งเศสหรือของประเทศใน ภูมิภาคยุโรปโดยทั่วไปไม่ เพราะศาลที่มีอำนาจพิเศษของอังกฤษเป็นองค์กรที่ขึ้น ตรงต่อศาลยุติธรรม สำหรับผู้ที่จบการศึกษาจากประเทศภาคพื้นยุโรปก็จะอ้างถึง ศาลปกครองตามระบบที่ตนได้ศึกษามา

จะเห็นได้ว่านักนิติศาสตร์ของไทยต่างก็มีแนวความคิดเห็นของตนไปคนละ แนว ซึ่งพอจะสรุปเป็นความเห็นแตกแยกออกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆด้วยกันคือ

ก) ระบบกฎหมายแองโกล - แซกซอน ซึ่งจะเป็นความเห็นของผู้สำเร็จ การศึกษามาจากประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และผู้ซึ่งสำเร็จการศึกษากาย ในประเทศบางส่วนโดยเฉพาะตุลาการโดยส่วนมากจะมีความเห็นว่าระบบการพิจารณา คดีปกครองของไทยควรจะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

ข) ระบบกฎหมายโรมัน ซึ่งเป็นความเห็นของผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส จะมีความเห็นว่าการพิจารณาคดีปกครองนั้นจะต้องให้องค์กรอื่นอันมิใช่ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดี เพราะเห็นว่าศาลยุติธรรมยึดมั่นอยู่กับระบบกฎหมายเอกชนเกินไป และใช้กฎหมายบังคับอย่างเคร่งครัด โดยมีได้คำนึงถึงสภาพความจำเป็นในสังคมและการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นักกฎหมายตามระบบนี้จึงเห็นว่าควรจะต้องจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นเอกเทศ เป็นอิสระจากฝ่ายปกครองและไม่ขึ้นต่อศาลยุติธรรม

แนวความคิดเห็นที่แตกต่างกันของนักนิติศาสตร์นี้ จึงเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งแก่การพัฒนาาระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครองของไทย

5. อุปสรรคจากการขาดแคลนนักกฎหมายปกครอง หลักสูตรการศึกษาวิชานกฎหมายในมหาวิทยาลัยของไทยในปัจจุบัน เน้นหนักไปในทางให้ผู้สำเร็จการศึกษาไปประกอบวิชาชีพกฎหมาย โดยได้เน้นหนักในการให้การศึกษากฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาตลอดจนกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความเป็นสำคัญ อาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยของไทยส่วนมากมักจะมาจากข้าราชการตุลาการซึ่งเชี่ยวชาญในกฎหมายสาขานั้นๆ สำหรับกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการปกครองนั้นมีการบรรจุไว้ในหลักสูตรชั้นปริญญาตรีซึ่งน้อยมาก อีกประการหนึ่งค่านิยมของสังคมไทยยังยึดมั่นอยู่กับการให้ผู้สำเร็จการศึกษาวิชานกฎหมายแล้วไปประกอบวิชาชีพเป็นผู้พิพากษาตุลาการ อัยการหรือทนายความอยู่ ด้วยสาเหตุประการต่างๆดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาต่างๆหลอยวางหลักสูตรการศึกษานั้นหนักเพื่อให้นักศึกษาที่จบออกมาไปประกอบวิชาชีพกฎหมายไปด้วย

เมื่อเป็นดังนี้กฎหมายมหาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองจึงถูกมองข้ามถึงความสำคัญไป ทั้งที่กฎหมายมหาชนทั้งสองสาขานี้มีความสำคัญต่อสังคมโดยรวมมาก และนับวันแต่จะเพิ่มความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากรัฐในปัจจุบันต้องรับภาระในการจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมปกครองและป้องกันสังคมให้อยู่โดยสงบสุข โดยการตรากฎหมายออกมาบังคับ

แต่เนื่องจากหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยได้เน้นหนักในการให้การศึกษแก่นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาออกไปประกอบวิชาชีพกฎหมาย ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น จึงทำให้ขาดการสร้างนักกฎหมายที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองอย่างเพียงพอ และปรากฏว่านักกฎหมายมหาชนของไทยในปัจจุบันยังมีจำนวนน้อยมาก

แม้แต่การศึกษาในระดับปริญญาโทของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็มีได้เน้นหนักในกฎหมายมหาชนเท่าที่ควร วิชากฎหมายปกครองซึ่งเป็นแขนงสำคัญของกฎหมายมหาชนก็เป็นเพียงวิชาเลือกกระหว่างวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น

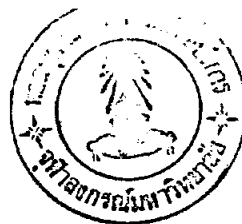
อุปสรรคของการพัฒนาระบบการพิจารณาคดีปกครองไปสู่ศาลปกครองของไทย นอกจากจะมีนักกฎหมายมหาชนจำนวนน้อยแล้ว ยังปรากฏว่านักกฎหมายมหาชนบางส่วนยังไม่มีประสบการณ์ในงานด้านการปกครองอีกด้วย ซึ่งประสบการณ์ในงานด้านการปกครองนี้เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ผู้จะเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องมี เพราะการจะพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นจะต้องเป็นผู้ที่รู้ซึ่งถึงหลักกฎหมายปกครอง และต้องคำนึงถึงความจำเป็นของฝ่ายปกครองในการดำเนินงานปกครองอีกด้วย กล่าวคือต้องเข้าใจเทคนิคในการปกครอง

6. อุปสรรคจากการที่เอกชนไม่กล้าใช้สิทธิในการควบคุมการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุปสรรคประการสุดท้ายที่ทำให้การพัฒนาระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครองของประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จก็คือเอกชนไม่กล้าใช้สิทธิของตนอาจจะโดยที่ไม่ทราบว่าตนมีสิทธิ เช่นนั้น หรือทราบว่าตนมีสิทธิ แต่เกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร หรืออาจจะเกิดความเกรงกลัวว่าจะได้รับอันตรายหรือการกลั่นแกล้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแม้แต่ข้าราชการเองในบางครั้งก็ยังไม่กล้าที่จะใช้สิทธิในการร้องเรียนกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน หรือข้าราชการการเมืองว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยผิดกฎหมายเหล่านี้ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากว่าหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของเอกชนยังมีไม่เพียงพอ

พอนั้นเอง ฉะนั้นวิธีการที่จะให้เอกชนกล้าที่จะใช้สิทธิของตนในการควบคุมการกระทำในทางปกครอง จึงจำต้องมีการสร้างหลักประกันให้เอกชนมีความมั่นใจว่าตนจะได้รับความเป็นธรรมอย่างเต็มที่ และจะไม่ได้รับการกลั่นแกล้งแต่อย่างใด

ตามสถิติของการร้องเรียนต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ก่อนปี พ.ศ. 2522 คือก่อนที่พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 จะถูกยกเลิกไปโดยมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา 2522 นั้น ปรากฏตัวเลขอันเป็นสถิติของการทำงานของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์อันน่าสนใจและเป็นเข็มชี้ระดับความนิยมของเอกชนที่ใช้สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษ หรือขอความเป็นธรรมจากข้าราชการอย่างหนึ่ง กล่าวคือนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นปีซึ่งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ก่อตั้งขึ้นมา โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 มานั้น ได้มีผู้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการดังกล่าวนี้เป็นจำนวนมาก โดยมีสถิติสูงสุดถึงปีละประมาณ 400 เรื่อง แต่เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้เอง ปรากฏว่าคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์นี้ไม่อาจเป็นหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของเอกชนเท่าที่ควรและไม่สามารถควบคุมหรือป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ปกครองกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้อย่างเต็มที่ ความนิยมของเอกชนต่อคณะกรรมการดังกล่าวจึงได้ลดน้อยลงมาดังปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2515 ได้มีผู้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์เหลือเพียงปีละ 70 เรื่อง และในปี พ.ศ. 2516 มีไม่เกิน 10 เรื่องเท่านั้น ¹

¹ มารุต บุณนาท. "วิจารณ์ พ.ร.บ. เรื่องราวร้องทุกข์." วารสารทนายความ 16 (สิงหาคม 2517): 7



ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา แต่ก็มีแนวโน้มเป็นอย่างมากกว่าในอนาคตอันใกล้นี้ ประเทศไทยย่อมจะต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอย่างแน่นอนดังกล่าวนั้นมาในบทที่ 2 แล้ว

การจัดตั้งศาลปกครองนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่จะต้องพิจารณาในหลายๆด้าน ประกอบกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการปกครองภายในประเทศ อีกทั้งรูปแบบของศาลหรืออำนาจหน้าที่ของศาลว่าจะให้ไปเป็นไปในรูปใดและให้มีอำนาจเพียงใด ทั้งนี้ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านได้วางหลักเกณฑ์ต่างๆในการที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นสำหรับประเทศซึ่งยังไม่เคยมีศาลปกครองมาก่อนไว้ดังต่อไปนี้

- (1) ต้องวางระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม และต้องมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเป็นส่วนลัด
- (2) ต้องให้ผู้พิพากษาศาลปกครองมีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ศาลปกครองประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหรือใต้อิทธิพลของฝ่ายปกครอง
- (3) ให้อำนาจทั่วไปแก่ศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหมดที่มีไต่มาขอให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษา¹

อนึ่ง การที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาให้ได้ผลบริบูรณ์สัมถังความมุ่งหมาย

¹ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 123.

ที่จะให้ศาลปกครอง เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้อย่างพอเพียง และขณะเดียวกันต้องไม่บั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินงานปกครองของฝ่ายปกครองด้วย นั้น จึงต้องคำนึงถึงพื้นฐานของการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของประเทศนั้นๆ ด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่าพื้นฐานการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ส่วนมากขึ้นอยู่กับศาลยุติธรรมเป็นส่วนใหญ่ ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง โดยฝ่ายปกครองเองนั้นยังไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนทั่วไปมากนัก จะเห็นได้จากสถิติการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2515 และ พ.ศ. 2516 ปรากฏว่าสถิติจำนวนผู้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ลดน้อยลงเรื่อยๆ จากปีละ 400 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2492 เหลือเพียงปีละแค่ 70 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2515 และเหลือไม่ถึง 10 เรื่อง ในปี 2516 เท่านั้น ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในตอนต้น จนกระทั่งถึงพุทธศักราช 2522 ประเทศไทยก็ได้มีการปรับปรุงพื้นฐานในการเตรียมการที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในอนาคต โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้นใหม่ ยกเลิกพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้คือพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 และพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นี้ได้มีบทบัญญัติไว้ถึง 76 มาตรา กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการยื่นคำร้องทุกข์ การจัดตั้งองค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตลอดจนการวินิจฉัยสั่งการร้องทุกข์ไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ตามรูปแบบของประเทศภาคพื้นยุโรปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครองของฝรั่งเศส นอกจากนี้ในบันทึกเหตุผลในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยังได้แถลงไว้ด้วยว่า

โดยที่...รัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งศาลปกครองซึ่งกระทรวงยุติธรรมกำลังจัดทำอยู่ในขณะนี้ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเตรียมรับการจัดตั้งศาลปกครอง ประกอบกับโดยที่เรื่องราวร้องทุกข์เป็นที่มาของคดีปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องทราบเหตุของการร้องทุกข์มาตั้งแต่เบื้องต้น.....

ฉะนั้น แนวทางที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยในอนาคตจึงควรพิจารณาจัดตั้งให้เป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูป มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองอย่างเต็มที่ โดยพิจารณาจากหลักการทั้งของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และหลักการของศาลปกครองของฝรั่งเศสประกอบกัน ทั้งนี้ก็เพราะว่าศาลปกครองของฝรั่งเศสนั้นเป็นองค์กรซึ่งได้วิวัฒนาการในทางให้ความคุ้มครองแก่เอกชนอย่าง เป็นผลมานานนับกว่าศตวรรษแล้ว และเป็นศาลปกครองที่เป็นแบบอย่างของศาลปกครองของประเทศต่างๆ ทั่วโลกอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น แนวทางที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นต้องมีข้อพิจารณาอยู่ด้วยกัน 6 หัวข้อคือ

- ก. การเตรียมคดีก่อนที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง
- ข. อำนาจและหน้าที่ของศาลปกครอง
- ค. องค์คณะของศาลปกครอง
- ง. หลักประกันความมั่นคงต่อตำแหน่งหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลปกครอง
- จ. การจำแนกประเภทศาลปกครอง
- ฉ. การแก้ปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีปกครอง
- ก. การเตรียมคดีก่อนที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ก่อนที่

จะนำคดีปกครองขึ้นศาลควรต้องเตรียมคดีและคำนึงถึงหลักการต่างๆดังนี้ด้วย คือ

1. เอกชนทุกคนควรมีสติตามกฎหมายที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ ซึ่งหมายความว่าเมื่อได้มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างใดและเอกชนนั้นได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เอกชนนั้นก็ย่อมมีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยได้ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดคนนั้นควรจะมีความดังนี้คือ

(ก) การจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในคดีนั้น หมายความว่า เอกชนผู้นั้นจะต้องเสียหายโดยตรงและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หากปล่อยให้เจ้าหน้าที่ปกครองกระทำการในทางปกครอง เช่นนั้นต่อไป

(ข) ความเสียหายนั้นย่อมเป็นผลมาจากการกระทำการในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

(ค) ต้องเป็นเรื่องซึ่งได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายจนครบขั้นตอนและถึงที่สุดตามขบวนการทางฝ่ายปกครองมาแล้ว แต่ยังไม่พอใจในผลแห่งคำวินิจฉัยข้อพิพาทของฝ่ายปกครองนั้น

สิทธิของ เอกชนจะถูกจำกัดมิให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลควรจะจำกัดเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

(1) เรื่องซึ่งเป็นนโยบายโดยตรงของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(2) เรื่องซึ่งศาลไม่ว่าศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(3) คดีปกครองซึ่งขาดอายุความฟ้องร้องแล้ว หรือเป็นคดีปกครองซึ่งผู้ฟ้องได้ทิ้งฟ้อง เป็นต้น

2. ประเภทของคดีที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง การจะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองที่ตงชั้นใหม่จะต้องแยกประเภทของคดีออกจากหากจากคดีที่ขึ้นศาลยุติธรรมเพื่อมิให้ปะปนกัน โดยการกำหนดให้คดีที่เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองในการดำเนินงานบริการสาธารณะที่อยู่ใต้งบบังคับกฎหมายปกครอง เป็นคดีปกครองที่ต้องขึ้นศาลปกครอง ส่วนคดีเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เกี่ยวกับการดำเนินงานบริการสาธารณะ และอยู่ใต้งบบังคับกฎหมายเอกชนต้องขึ้นศาลยุติธรรม และถ้าจะจำกัดความให้แคบเข้าไปอีกว่าคดีที่เกี่ยวกับการดำเนินงานบริการสาธารณะนั้นก็คือคดีปกครองประเภทใดบาง

ตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้แยกคดีปกครองออกเป็นสี่ประเภท
แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ในการฟ้อง หรือตามปัญหาที่ขอให้ศาลวินิจฉัยคือ

- (ก) คดีขอให้เพิกถอน (LE CONTENTIEUX DE L'ANNULATION)
- (ข) คดีเรียกร้องสิทธิหรือคำสั่งใหม่ทดแทน (LE CONTENTIEUX DE
PLEINE JURIDICTION)
- (ค) คดีปราบปรามการกระทำผิด (LE CONTENTIEUX DE LA
RÉPRESSION)
- (ง) คดีขอให้ตีความ (LE CONTENTIEUX DE L'INTERPRÉTATION)¹

สำหรับประเทศไทยซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่อง
นี้โดยเฉพาะ ฉะนั้นในระยะแรกที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา ควรจะกำหนดประเภท
คดีซึ่งศาลสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบไว้เพียงบางประเภทเท่านั้น กล่าวคือเฉพาะ
คดีซึ่งมีความสำคัญและอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของเอกชนอย่างมาก
และคดีปกครองประเภทนั้นต้อง เป็นคดีที่เกี่ยวกับการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบ ก.ม.
ซึ่งคดีปกครองประเภทนี้เขาเห็นว่าควรได้แก่คดีที่ร้องขอให้เพิกถอนการกระทำ
ในทางปกครองที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ (LE RECOURS POUR EXCÈS DE
POUVOIR) ประเภทเดียวเท่านั้น เหตุที่ศาลปกครองจะสั่งให้เพิกถอนการกระทำ
ในทางปกครองที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่นี้ได้แก่ (1) ความไม่มีอำนาจ (L'INCOM-
PÉTENCE) (2) การกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมาย (LA VIOLATION DE LA LOI)
(3) การกระทำผิดแบบที่กฎหมายกำหนด (LE VICE DE FORME) (4) การใช้
อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (LE DÉTOURNEMENT DE POUVOIR)

สำหรับคดีปกครองประเภทเรียกร้องสิทธิหรือคำสั่งใหม่ทดแทน (LE
CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION) หรือคดีปราบปรามการกระทำผิด
(LE CONTENTIEUX DE LA RÉPRESSION) และคดีขอให้ตีความ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 153

(LE CONTENTIEUX DE L'INTERPRETATION) ตามหลักการแบ่งแยกประเภทคดีปกครองของฝรั่งเศสนั้น เห็นว่ายังไม่ควรมอบให้ศาลปกครองของไทยพิจารณาวินิจฉัยในขณะนี้ โดยเฉพาะคดีปกครองประเภทเรียกร้องสิทธิหรือคำสั่งใหม่ทดแทนนั้นควรรักษาให้อยู่ในอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยของศาลยุติธรรมต่อไปสักช่วงเวลาหนึ่งซึ่งอยู่ในระหว่างการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของไทย และเมื่อหลักกฎหมายปกครองของไทยพัฒนาสมบูรณ์แล้ว จึงขยายอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองให้กว้างขึ้นและมอบให้พิจารณาในเรื่องนี้ต่อไป ส่วนคดีปราบปรามการกระทำผิดและคดีขอให้ตีความตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้นยังรู้สึกว่าเป็นการห่างไกลสำหรับศาลปกครองของไทยที่จะก้าวไปถึงในขั้นนี้ แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นสิ่งที่น่าพิจารณาถึงมิใช่น้อยสำหรับการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองของไทยในอนาคต

3. การยื่นคำฟ้อง การยื่นคำฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองนี้ โดยทั่วไปแล้วก็คล้ายคลึงกับการยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม กล่าวคือคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ มีชื่อที่อยู่ของผู้ฟ้อง การกระทำทั้งหลายอันอ้างว่าฝ่ายปกครองกระทำการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พร้อมทั้งขอเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ฟ้องอันจะทำให้ศาลเข้าใจคำฟ้องได้ดี และจะต้องลงลายมือชื่อผู้ฟ้องในท้ายคำฟ้อง การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองนั้นถ้าในกรณีที่ศาลปกครองนั้นจัดตั้งขึ้นมีเพียงศาลปกครองกลางเพียงศาลเดียว ก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลนั้น (การจัดตั้งศาลปกครองในครั้งแรกควรรักษาเพียงศาลเดียวไปพลางก่อน เพื่อป้องกันการสับสนและจักได้วางหลักกฎหมายปกครองให้เป็นไปในแนวเดียวกัน) แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งสำนักงานศาลประจำภูมิภาคหรือจังหวัด เพื่อทำหน้าที่รับคำฟ้องทั่วประเทศแล้ว ก็ให้ยื่นคำฟ้องต่อสำนักงานศาลประจำภูมิภาคหรือจังหวัดใดแล้วแต่กรณี แต่ถ่าสำนักงานศาลฯยังมีได้มีการจัดตั้งขึ้น ก็ให้ยื่นคำฟ้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดใด เพื่อให้ส่งต่อไปยังศาลปกครองกลางต่อไป และให้ถือว่าวันที่สำนักงานศาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำฟ้องเป็นวันยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลางแล้ว การยื่นฟ้องคดีปกครองนี้ไม่ควรเก็บค่าธรรมเนียมฟ้องอย่างคดีในศาลยุติธรรม

การยื่นคำฟ้องควรจะต้องกระทำภายในกำหนดระยะเวลาพอสมควรประมาณเก้าสิบวันนับแต่วันรู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้อง หากพ้นกำหนดนี้แล้วให้ถือว่าขาดอายุความฟ้องร้อง (ศาลปกครองฝรั่งเศส ยื่นฟ้องภายใน 3 เดือน ศาลปกครองเยอรมันยื่นฟ้องภายใน 3 เดือนเช่นกัน)

ข. อำนาจและหน้าที่ของศาลปกครอง

ศาลปกครองของไทยที่จัดตั้งขึ้นควรให้มีอำนาจหน้าที่ในทางพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง เท่านั้นไม่ควรมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับหรือประกาศตามคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครอง หรือเสนอความเห็นตลอดถึงการให้ข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายแต่อย่างใด เพราะถือว่าอำนาจหน้าที่เหล่านี้ เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรงและมีคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว (มาตรา 7(1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522)

ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองของไทยจึงควรมีเฉพาะการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองเท่านั้น

1. การพิจารณาคดีปกครอง เมื่อเอกชนได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลและศาลได้ไต่สวนมูลฟ้องแล้ว การพิจารณาคดีก็เริ่มขึ้น การพิจารณาคดีปกครองนี้จะใช้ระบบไต่สวนหรือสอบสวนเป็นหลัก มิใช่ระบบกล่าวหาเช่นที่ใช้กันอยู่ในศาลยุติธรรมโดยทั่วไป กล่าวคือผู้พิพากษานอกจากเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อยแล้ว ยังจะต้องทำหน้าที่สอบสวนดูความเองโดยไม่ถูกผูกมัดว่าจะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานที่ดูความเสนอเข้ามา อาจจะแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานจากที่อื่นอีกก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ข้อเท็จจริงนั้นๆ กระจางชัดและเพื่อจะได้ทำการวินิจฉัยคดีไปได้เลย ในการนี้ถึงแม้จะมีการแต่งตั้งทนายความใดก็ตาม แต่หน้าที่ส่วนใหญ่ของทนายความก็เป็นเพียงการเขียนร่างฟ้องเท่านั้นในบางครั้งอาจมีการแถลงการณ์ของ

นายก่อนการตัดสินใจของศาล แต่ก็ไม่ควรถือว่าเป็นประเด็นหรือเอกสารประกอบการพิจารณาของศาลแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองใช้ระบบการพิจารณาคดีปกครอง เช่นนี้ เพื่อให้การดำเนินการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วบรรเทาความผันแปรอย่างรวดเร็วของสังคมนั่นเอง

นอกจากนี้การพิจารณาคดีปกครองนั้นควรกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีควรให้ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองหรือบุคคลผู้เกี่ยวข้องของไต่มาให้ถ้อยคำต่อศาล หรือให้ส่งวัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้ หากผู้ใดไม่มาก็ควรมีบทกำหนดโทษเอาไว้ด้วย

2. การวินิจฉัยคดีปกครอง ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นต้องมีอำนาจในการพิพากษาคดีได้ด้วย มิใช่มีแต่เพียงอำนาจพิจารณาคดีปกครองแล้วส่งความเห็นในการวินิจฉัยคดีไปยังนายกรัฐมนตรี หรือฝ่ายปกครองเพื่อสั่งการอีกชั้นหนึ่งเท่านั้น

ในการวินิจฉัยคดีปกครองนั้นศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยคดีไปตามหลักกฎหมายปกครองที่มีอยู่ในขณะนั้น ในกรณีที่ไม่มีหลักกฎหมายปกครองให้วินิจฉัยคดีไปตามหลักกฎหมายทั่วไป

คำพิพากษาของศาลปกครองจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อจักได้เป็นแนวปฏิบัติแก่ทั้งฝ่ายปกครองเองและเอกชนให้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่คำพิพากษาของศาลปกครองซึ่งได้วินิจฉัยไปแล้วนั้น ไม่ถูกผูกมัดว่าคำพิพากษานั้นหลังจะต้องยึดถือเป็นแนวบรรทัดฐานเสมอไป อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

คำพิพากษาของศาลซึ่งถือว่าเป็นคดีต้องเปิดเผยนั้นควรต้องระบุนายละเอียดดังต่อไปนี้ไว้ด้วยคือชื่อผู้ฟ้อง มูลเหตุแห่งคดีตลอดถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย ทั้งนี้เพื่อให้ได้เป็นการสร้างหลักกฎหมายปกครองของไทยไปในตัว และประการสุดท้ายเป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบของผู้พิพากษาศาลปกครองคือต้องลงชื่อผู้พิพากษาที่วินิจฉัยคดีด้วย

ในกรณีที่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายไม่พอใจในผลแห่งคำวินิจฉัยคดีปกครอง ก็อาจอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปยังศาลปกครองชั้นสูงขึ้นไปได้ แต่ในชั้นเมื่อศาลปกครองของไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นมาในชั้นแรกนี้มีเพียงศาลปกครองกลางเพียงศาลเดียวที่ใหญ่ที่สุดเพียงนั้น จะนำไปฟ้องร้องที่ศาลยุติธรรมอีกไม่ได้

ค. องค์คณะของศาลปกครอง

การจัดตั้งองค์คณะของศาลปกครองของไทยควรวางให้มีการแบ่งคณะในศาลปกครองออกเป็นหลายคณะ แต่ละคณะให้แบ่งความรับผิดชอบในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้เหมาะสมกับปริมาณของคดี แต่ภาคใดมีปัญหาในข้อกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญแล้ว ก็ควรจะให้ประชุมใหญ่ครบทุกคณะพิจารณาวินิจฉัย ในแต่ละองค์คณะควรประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากสองฝ่ายคือฝ่ายแรกเรียกว่าผู้พิพากษาสามัญ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยคัดเลือกมาจากเจ้าพนักงานคดีที่ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี ซึ่งเจ้าพนักงานคดีนี้ก่อนบุคคลที่สอบผ่านการคัดเลือกมาจากผู้ที่มีพื้นความรู้ในทางกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะกฎหมายปกครองเป็นหลัก และต้องเป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์ในการเป็นข้าราชการฝ่ายปกครองตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 3 มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

เจ้าพนักงานคดีนี้จะทำหน้าที่พิจารณาคำฟ้องและสรุปประเด็นคำฟ้องพร้อมความเห็นเสนอต่อองค์คณะผู้พิพากษาศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ประเภทที่สองคือผู้พิพากษาวิสามัญ หรือผู้พิพากษาศาลปกครองสมทบซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งมาจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทั้งในด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และหรือการบริหารราชการแผ่นดินมาร่วมเป็นลงคณะด้วย และจักต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ด้วยคือ

- (1) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (2) เคยเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาแล้ว

- (3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษา

ศาลฎีกา หรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่า สองปี

(4) รัับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

(5) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี

(6) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

การที่กำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาวิสามัญไว้เช่นนี้ก็เพื่อจกได้บุคคลที่มีประสบการณ์และความรู้เข้ามาช่วยกลั่นกรอง หรือเป็นผู้เลี้ยงแกะศาลปกครองที่เพิ่งก่อตั้งใหม่ให้ดำเนินไปด้วยดีและจะได้ให้ผู้พิพากษาสมทบซึ่งรัฐบาลแต่งตั้ง เข้ามานั่งเสมือนเป็นคนกลางคอยเชื่อมระหว่างฝ่ายปกครองกับศาลปกครองอีกด้วย

สำหรับจำนวนผู้พิพากษาวิสามัญหรือผู้พิพากษาสมทบนี้ในชั้นแรกควรให้มีจำนวน 3 ใน 5 ของจำนวนผู้พิพากษาแต่ละองค์คณะ แล้วให้ลดจำนวนลงเหลือประมาณ 2 ใน 5 ขององค์คณะนั้นๆ ภายในเวลา 5 ปีนับจากที่ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบนี้ ควรกำหนดระยะเวลาเป็นช่วงซึ่งอาจจะเป็นช่วงละ 3 ปีหรือ 5 ปีก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม เมื่อครบกำหนดอายุการดำรงตำแหน่ง เป็นผู้พิพากษาศาลปกครองสมทบแล้ว ก็จะต้องออกจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายทันที แต่ผู้พิพากษาสมทบนั้นก็อาจได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบนี้ใหม่อีกได้ แต่ไม่ควรเกินสองครั้ง

บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ไม่สมควรแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาศาลปกครองสมทบคือผู้ที่ เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือ

ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาศาลปกครอง ตามระเบียบที่พระราชบัญญัติศาลปกครองจะได้กำหนดขึ้น และหากผู้พิพากษาศาลปกครองคนใดมีลักษณะต้องห้าม ตามลักษณะดังกล่าวข้างต้นไม่ว่าก่อนหรือหลังการเป็นผู้พิพากษาศาลปกครองแล้ว ก็ให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้อำนาจทางการเมืองและของฝ่ายปกครอง เข้ามามากกว่าอยู่กับอำนาจพิพากษาคดีของศาลปกครองซึ่งอาจจะทำให้ความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเสียไปได้

ง. หลักประกันความมั่นคงต่อตำแหน่งหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลปกครอง

ศาลปกครองที่จะเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้อย่างสัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องปรากฏว่ามีความเป็นอิสระในตัวเอง ทั้งในการแสดงความคิดเห็นและการวินิจฉัยคดีได้อย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม โดยปราศจากการครอบงำหรือก้าวล่วงของศาลยุติธรรม ฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครองหรือแม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ควรมีคณะกรรมการควบคุมและรักษาระเบียบวินัยผู้พิพากษาศาลปกครอง เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ก.ต.)

จ. การจำแนกประเภทศาลปกครอง

ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านได้จำแนกประเภทศาลปกครองของประเทศต่างๆ ออกเป็นสามประเภทด้วยกันคือ

- (1) ศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษ
- (2) ศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัด
- (3) ศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป¹

สำหรับประเทศไทยนั้น อาจจะมีปัญหาว่าศาลปกครองซึ่งจะจัดตั้งขึ้นในอนาคต ควรกำหนดให้เป็นศาลปกครองประเภทใด จะให้เป็นศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษ หรือ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127

จะให้ เป็นศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัด หรือจะให้ศาลปกครองของไทยเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ซึ่งพอจะกล่าวเป็นหัวข้อและสรุปได้ดังนี้คือ

1. ศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษ คือศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเฉพาะ ตามประเภทบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การฝ่ายปกครอง

2. ศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัด คือศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คดีปกครองได้ทุกชนิด แต่ถูกจำกัดอำนาจการวินิจฉัยคดีปกครองลงเหลือเพียงบางประเภทตามที่กฎหมายระบุไว้ ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองโดยทั่วไป ศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัดนี้ เป็นศาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเช่นเดียวกับศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป เพียงแต่ถูกจำกัดประเภทคดีเอาไว้บางประเภทเท่านั้น

อนึ่ง สำหรับประเทศที่จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาใหม่นั้นจะได้รับประโยชน์จากศาลปกครองประเภทนี้มากที่สุด เนื่องจากการที่ยังไม่เคยมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาก่อน ย่อมทำให้ฝ่ายปกครองเกิดความหวั่นเกรงว่าศาลปกครองอาจจะกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานปกครองของตน ฉะนั้นการหามาตรการที่จะมาแก้ไขความหวั่นเกรงข้อนี้ นอกจากการจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษแล้ว ก็โดยการจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัดขึ้นมาก็วิธีหนึ่ง จนกว่าจะมีความมั่นใจได้ว่าศาลปกครองจะไม่เป็นอุปสรรคแก่การดำเนินงานปกครองและพร้อมกันนั้นก็เป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองด้วย

3. ศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนี้ จะไม่มีการจำกัดขอบเขตประเภทคดีปกครอง เช่นศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัดแต่อย่างใด จะมีก็เพียงแต่การกำหนดขอบเขตลักษณะกว้างๆเอาไว้ เพื่อให้การดำเนินงานพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองเป็นไปโดยความสะดวก เรียบร้อยและมีให้มีการก้าวล่วงอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเท่านั้นเอง ขอบเขตอย่างกว้างๆนั้นก็ เช่นมีการแบ่งแยกเอาไว้ว่าถ้าเป็นคดีปกครองก็ให้ขึ้นศาลปกครอง ถ้ามิใช่คดีปกครองแล้วก็ต้อง

ชั้นศาลยุติธรรม

ประเทศซึ่งยังไม่เคยจัดตั้งศาลปกครองมาก่อน หากจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองไปอย่างเต็มรูปโดยที่ประเทศนั้นยังไม่เคยจัดตั้งศาลปกครองมาก่อน ศาลอาจจะต้องรับภาระในการพิจารณาวินิจฉัยคดีมากขึ้นไป และประสิทธิภาพในการวินิจฉัยคดีย่อมลดน้อยลง จนอาจเป็นอันตรายต่อความเชื่อถือของเอกชนโดยทั่วไปต่อระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองนั้นได้

เมื่อได้พิจารณาถึงศาลปกครองประเภทต่างๆมาแล้วข้างต้นนั้นเห็นว่าควรจัดตั้งศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัดขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยยังไม่เคยมีการจัดตั้งศาลปกครองมาก่อนเลย ควรเริ่มต้นด้วยศาลปกครองที่มีอำนาจหน้าที่จำกัดก่อน เพราะถ้าจะจัดตั้งศาลปกครองในรูปศาลปกครองเต็มรูปคือศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปขึ้นทีเดียว ก็เห็นว่าน่าจะเป็นการก้าวไกลเกินไปสำหรับประเทศไทยในภาวะปัจจุบัน และอาจเป็นอันตรายต่อศาลปกครองทั้งระบบก็ได้ ดังนั้นจึงเห็นว่าศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัดนี้ น่าจะได้รับการพิจารณาจัดตั้งขึ้นมาก่อนในชั้นเริ่มแรกที่จะมีการตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

ฉ. การแก้ปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดี

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยแล้ว ในบางครั้งอาจมีข้อขัดแย้งกัน เกี่ยวกับอำนาจของศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองกับศาลอื่น เช่น ศาลแรงงานก็ได้ นอกจากการขัดกันเกี่ยวกับอำนาจศาลต่ออำนาจศาลด้วยกันเองแล้ว ในบางครั้งอำนาจของศาลปกครองยังอาจไปขัดกันกับอำนาจของฝ่ายปกครองได้อีกด้วย

ฉะนั้น หลักประการแรกจึงต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ศาลยุติธรรมหรือแม้แต่ของฝ่ายปกครองให้แน่นอนชัดเจนเพื่อมิให้ก้าวก้ำกึ่งกัน และเพื่อจัดได้ไม่ต้องมีปัญหาเกี่ยวกับการขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่กัน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองกับศาลปกครองนั้น ส่วนมากจะไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องนี้มากนัก เพราะได้มีการกำหนดให้ผู้ที่ฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่โต้แย้งการร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครองจนถึงที่สุดเสียก่อน (ในบางครั้งการร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองขจัดข้อเค็ดรอนต่างๆ เสียก่อนนั้น อาจทำให้มีการประนีประนอมกันหรือเข้าใจกันและจะทำให้การเสนอข้อพิพาทขึ้นศาลปกครองน้อยลงไปด้วย) จนกว่าเอกชนโต้แย้งการจนครบขั้นตอนและถึงที่สุดตามขบวนการทางฝ่ายปกครองแล้ว เมื่อเอกชนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง จึงจะให้นำเรื่องขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครอง แต่ทั้งนี้ยกเว้นจะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเป็นกรณีพิเศษว่า เมื่อเอกชนเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพ จากการกระทำในทางปกครองแล้วให้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครองเสียก่อน ทั้งนี้ ก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาตรา 31 ที่บัญญัติว่า

เมื่อปรากฏกรณีตามมาตรา 30 (4) (5) หรือ (6) ให้รัฐมนตรีสอบสวนแล้วมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง แต่ผู้ถูกสั่งให้ออกจากตำแหน่งมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองให้ถือว่า เป็นที่สุด เป็นต้น

ดังนั้นการขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจระหว่างศาลปกครองกับฝ่ายปกครองจึงไม่ค่อยมีปัญหามากนัก

สำหรับการกำหนดอำนาจของศาลปกครองกับศาลอื่นโดยเฉพาะศาลยุติธรรมแล้วอาจจะเกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้นได้มากกว่าการขัดแย้งระหว่างศาลปกครองกับฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้นต่างฝ่ายต่างก็มีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีได้อยู่แล้ว จึงอาจมีการเข้าใจต่างกันเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาคดีก็ได้ จริงอยู่ถึงแม้จะได้กำหนดประเภทคดีปกครองที่จะต้องขึ้นศาลปกครองเอาไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่อาจที่ขจัดปัญหาการขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้ทั้งหมด ดังที่ประเทศฝรั่งเศสได้เคยประสบมาแล้ว โดยประเทศฝรั่งเศส

ก็ได้พยายามแก้ไขการขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองกับศาลยุติธรรมโดยจัดตั้ง TRIBUNAL DES CONFLITS ขึ้นมาเพื่อให้เป็นองค์กรกลางระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองตาม "กฎหมายลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872" ¹

สำหรับประเทศไทยก็ได้มีวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวไว้แล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 179 ว่า

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นหรือระหว่างศาลอื่นด้วยกันในขณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

มาตรา 184 บัญญัติว่า

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นนอกสี่คนซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของไทยนั้นทำหน้าที่เสมือน TRIBUNAL DES CONFLITS นั้นเอง เพียงแต่ว่าผู้เป็นองค์คณะในตุลาการรัฐธรรมนูญมาจากทั้งทางฝ่ายการเมือง คือประธานรัฐสภา ฝ่ายนักกฎหมายคือประธานศาลฎีกาและอธิบดีอัยการ และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาสามารถแต่งตั้งได้อีกสี่คน โดยรัฐสภาอาจจะแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรอบรู้และประสบการณ์ทางปกครองหรือกฎหมายปกครองก็ได้ ถ้ารัฐสภาเห็นความสำคัญในขณะนี้

แต่อย่างไรก็ตามข้าพเจ้ายังไม่เห็นด้วยกับการที่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับแต่งตั้งแก่การให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และการให้รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปคืออยู่แล้วว่าระบบการเมืองของไทยนั้นความสำคัญในหน้าที่ทางการเมือง และประเพณีทางการเมืองที่ดีของประชาชนโดยทั่วไปและของนักการเมือง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

ยังมีน้อยอยู่ อีกทั้งความมั่นคงของระบบการเมืองในระบอบรัฐสภาของไทยยังหาหลักประกันและความมั่นคงไม่คอยได้อีกด้วย ฉะนั้น การให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง อันเป็นปัญหาขอกฎหมายที่สำคัญยิ่ง เช่นนี้จึงเป็นจุดอ่อนขององค์กรประเภทนี้

แนวความเห็นอีกประการหนึ่งเห็นว่า ควรจะมีการจัดตั้งศาลคดีขัดกันขึ้นมาอีกศาลหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและศาลยุติธรรมโดยเฉพาะ ตามแบบอย่าง TRIBUNAL DES CONFLITS ของฝรั่งเศส โดยกำหนดให้กรรมการของศาลนี้ประกอบด้วยผู้แทนซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากฝ่ายศาลปกครอง 3 คน ผู้แทนซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากฝ่ายศาลยุติธรรม 3 คน และให้ผู้แทนของทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมร่วมกันเลือกตั้งรองประธานและแต่งตั้งกรรมการอื่นอีก 2 คน พร้อมกันนี้ให้ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการของรัฐบาลอีก 2 คน เขาร่วมเป็นองค์คณะด้วย การที่ให้ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลแต่งตั้งกรรมการเขาร่วมกันนี้ ก็เพื่อจะได้เป็นเสมือนผู้ประสานงานซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการชี้แจงข้อเท็จจริงบางประการระหว่างฝ่ายบริหารกับคณะกรรมการดังกล่าวได้นั่นเอง แต่หาผลกระทบบ้างถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ทั้งคณะมากนัก เนื่องจากตัวแทนของรัฐบาลมีจำนวนน้อยเพียง 2 คนเท่านั้นเอง

การประชุมคณะกรรมการเช่นนี้ให้กรรมการทุกคนมีสิทธิร่วมประชุมออกเสียงและให้มีรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานโดยตำแหน่ง แต่จะมีสิทธิออกเสียงได้ต่อเมื่อได้รับเชิญให้มาออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่ทะเลาะกันเท่านั้น

การขัดแย้งกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและศาลยุติธรรมนั้น นอกจากการขัดแย้งโดยตรง คือต่างฝ่ายต่างอ้างว่าตนมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีเดียวกัน และการขัดแย้งโดยปริยายซึ่งต่างฝ่ายต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาคดี ยังมีการขัดแย้งอีกประเภทหนึ่งคือการขัดแย้งในคำพิพากษา เช่นกรณีในคดีรถชนกันสองฝ่ายนั้นปรากฏว่าฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ขับรถชนและอีกฝ่ายหนึ่งเอกชนเป็นผู้ขับ ผลแห่งการชนรถชนกันปรากฏว่ามีบุคคลที่สามได้รับบาดเจ็บ จึงได้

นำคดีขึ้นฟ้องร้อง เอกชนผู้ขับขี่ยานยนต์ที่ศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมตัดสินว่าเอกชนผู้ขับขี่ยานยนต์มีไต่เป็นฝ่ายผิด แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายผิด จึงถือว่าเป็นคดีปกครอง ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาได้ ผู้เสียหายจึงนำคดีไปฟ้อง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต่อศาลปกครอง ศาลปกครองตัดสินว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิใช่เป็นฝ่ายผิด แต่เอกชนเองเป็นฝ่ายผิด จึงเป็นคดีแพ่งธรรมดาศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณา กรณีเช่นนี้ ความเสียหายย่อมตกแก่เอกชนซึ่งเป็นบุคคลที่สามอย่างแน่นอน เพราะไม่อาจฟ้องศาลไต่ไต่

ปัญหาเช่นนี้อาจจะเป็นการมองการไกลเกินไปสำหรับศาลปกครองของไทยในขณะนี้ก็ได้ แต่ปัญหาเช่นนี้ในอนาคตย่อมจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน เมื่อมีการขยายอำนาจของศาลปกครองของไทยให้กว้างออกไปจนเต็มรูป ฉะนั้นจึงควรที่จะกำหนดให้ศาลคดีซัดกันวินิจฉัยข้อขัดแย้งประเภทนี้ไต่ไต่

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย