

มาตรการบังคับคดีในกรณีมีส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถูกร้องทุกซ์

การเยียวยาความเดือดร้อนของเอกชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเอกชนสามารถร้องทุกซ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 การเยียวยาความเดือดร้อนของเอกชนโดยวิธีการร้องทุกซ์เช่นนี้ เป็นมาตรการตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองภายในของฝ่ายปกครอง และเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งนอกเหนือไปจากการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นมาตรการตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองภายนอกตั้งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ในบางกรณีเรื่องที่ไม่อาจฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ ก็สามารถนำร้องทุกซ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ จึงเห็นสมควรที่จะนำวิธีพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์และมาตรการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์มาศึกษา

ประวัติความเป็นมา แนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ในประเทศไทยได้ถือกำเนิดขึ้นโดยอาศัยรูปแบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้ถือกำเนิดแนวความคิดในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน มีศาลยุติธรรมสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งและคดีอาญา มีศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹ สืบเนื่องมาจากความกีดกันการแบ่งสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ในประเทศไทยตั้งแต่เมื่อเริ่มปรับปรุงระบกกฏหมายแบบตะวันตก ในสมัยรัชกาลที่ 6 เริ่มมีคำอธิบายความแตกต่างของกฎหมายทั้งสองสาขานี้ของผู้สอนวิชากฎหมายหลายท่านในสมัยนั้น เช่น คำอธิบายของพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ นักกฎหมายไทย ดร.อุบลลาตร์ ดร.เอกราช ดร.แสงภาต์ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่เข้ามารับราชการในประเทศไทยในสมัยนั้น จนกระทั่งต่อมาในปี พ.ศ.2476 ภายหลังจากที่นายปรีดี พนมยงค์ ได้ตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองมีภาครสอนวิชากฎหมายมหาชนและกฎหมาย

¹สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกที่ นร 0501/960", ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2529, บันทึกข้อชี้แจงโดยสรุปหลักการและแนวทางแก้ไขวิธีพิจารณาคดีปกครอง.

ปกครองนอกเหนือไปจากการสอนกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา นอกจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาลและยังมีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองอีกด้วย แต่ยังไม่มีการกำหนดให้แน่ชัดว่า คดีอะไรคือคดีปกครอง แม้ว่าจะมีความพยายามเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อสภาผู้แทนราษฎรหลายครั้ง แต่เรื่องก็ยังคงค้างอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับมีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้ง ทำให้แนวความคิดนี้หยุดชะงักไป ประกอบกับนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ยังมีแนวความคิดว่า ศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ได้ทุกประเภท นักกฎหมายไทยเกรงกันว่า การจัดตั้งสถาบันอื่นขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จะเป็นการก้าวท้าวหรือเข้าซ้อนทับอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ผ่านการพิจารณาออกมาเป็นกฎหมาย²

ในปี พ.ศ. 2492 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 จัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้น ต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อรับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับความเดือดร้อนต่าง ๆ ของเอกชน ในการบริหารราชการของรัฐบาล โดยมีสำนักงานรับเรื่องราวร้องทุกข์อยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 กับพระราชบัญญัติรับเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ให้มารวมไว้ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่รับคำร้องทุกข์ และวินิจฉัยคำร้องทุกข์ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐสืบมาจนถึงปัจจุบันนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²ชาญชัย แสวงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรม ของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย", : 365.

ส่วนที่ 1

วิธีพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

1. แนวความคิดของการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522³

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีความมุ่งหมายที่จะให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของไทย โดยจัดองค์กร ในรูปแบบที่ตัดแปลงมาจากรูปแบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของประเทศสแกนดิเนเวีย กล่าวคือ แยกบทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาออกเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และกรรมการร่างกฎหมาย แยกหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาออกเป็น 3 ประเภท คือประเภทแรก ได้แก่ งานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา ประเภทที่สอง ได้แก่ งานกำกับการทำงานสำนวนของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และประเภทที่สาม ได้แก่ งานบริหาร งานวิชาการ และงานโดยเฉพาะอื่น ๆ

นิติกรในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับผิดชอบงานสองด้าน คือ งานด้านคดีปกครอง (ร้องทุกข์) กับงานด้านการร่างกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะจัดว่านิติกร มีความรอบรู้งานทั้งสองด้านพร้อม ๆ กัน เพื่อให้มีพื้นฐานในระบบกฎหมายและตัวบทกฎหมายทุก ๆ ด้านอย่างกว้างขวาง ศึกษาช่องว่างของกฎหมายจากคำวินิจฉัยของสถาบันทางกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งในเมื่อถึงเวลาทบทวนที่พิจารณาคดีปกครอง นิติกรเหล่านี้จะมีความสามารถพิจารณาคดีปกครองได้อย่างรอบคอบ รวมทั้งมีความสามารถที่จะคาดหมายถึงผลกระทบทางบริหารที่เกิดจากการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง โดยเฉพาะต้องมีความรอบรู้ทางทฤษฎีกฎหมายปกครองของต่างประเทศพอสมควร เพื่อสร้างหลักกฎหมาย (general principle of law) สำหรับฝ่ายปกครองชั้น หลักกฎหมายเหล่านี้เกิดขึ้นมาจากหลักของการบริหารราชการที่ดี เพื่อจะกำหนดเป็นแบบแผนการปฏิบัติราชการต่อไป นิติกรที่เริ่มต้นทำงานในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเริ่มต้นด้วยงานทางด้านการร่างกฎหมายขั้นพื้นฐานก่อน เมื่อมีความรอบรู้ขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในระบบกฎหมายของไทยพอสมควรแล้ว นิติกร

³อมร จันทรสมบูรณ์, "กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง", วารสารกฎหมายปกครอง 4 (เมษายน 2528): 1-47.

เหล่านี้จึงจะได้รับการแต่งตั้งให้เข้าทำงานขั้นต้นในด้านการศึกษาหรือในด้านการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง จะได้รับการฝึกฝนที่มีประสบการณ์ในการทาสำนวน ซึ่งได้แก่การแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการร้องทุกข์ การกำหนดประเด็นข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย สำหรับทำการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีแนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ในการปฏิบัติภารกิจของรัฐนั้น รัฐจำเป็นต้องตรากฎหมายให้อำนาจแก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ มากมาย กำหนดรูปแบบการปกครองของรัฐในการให้บริการสาธารณะแตกต่างกันไป ในรูปแบบของส่วนราชการ กิ่งส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้สามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ นี้ ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญขึ้นสองประการ

ปัญหาแรก ได้แก่ ปัญหาการควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น และเพื่อป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมทั้งการป้องกันหรือขจัดการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทุจริต

ปัญหาที่สอง ได้แก่ การแก้ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ปกป้องรักษา

รัฐสมัยใหม่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหาดังสองประการดังกล่าวข้างต้น ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนิยมจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ (tribunal) สำหรับรับเรื่องร้องเรียนจากเอกชน ซึ่งอ้างว่าตนเสียหายประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างเอกชนที่ร้องเรียนกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียน องค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการนี้ จะเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐและตรวจสอบการบริหารราชการไปพร้อม ๆ กันกับการเป็นองค์กรสำหรับการแก้ปัญหา ที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์ของส่วนรวม ประโยชน์ของสาธารณะ อันเป็นแนวความคิด และจุดมุ่งหมายในการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้น

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นระบบที่มีความมุ่งหมายเพื่อการถ่วงดุล (ควบคุม) การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้พิพากษา⁴ เนื่องจากคดีที่ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมภายหลังจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ให้เอกชนสามารถฟ้องข้าราชการ ส่วนราชการ

และหน่วยงานของรัฐได้แล้วนั้นมีมากขึ้น มูลคดีอันเนื่องมาจากนิติกรรมทางปกครองเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของรัฐจำนวนมาก ทั้งในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐแก่เอกชนและในด้านที่กระทบกระเทือนต่อระบบความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร เช่นคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ฯลฯ นอกจากนั้น ยังเป็นการเปิดโอกาสให้คดีบางประเภทที่ศาลยุติธรรมไม่รับพิจารณาพิพากษา เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายบริหาร เอกชนก็สามารถนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยให้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ต่าง ๆ ของเอกชนที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ล่าช้าเกินสมควรกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือข้อควรระวังไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้น⁵ ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว มีอำนาจทำคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในชั้นต้นและชั้นสุดท้าย นอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมีอำนาจในการวินิจฉัยในระดับอุทธรณ์อีกด้วย โดยมีอำนาจรับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค⁶ และรับอุทธรณ์ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ในปัญหาข้อกฎหมายตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากระบวนที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้⁷ แต่ปัจจุบันยังมิได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค และพระราชกฤษฎีกาให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นอำนาจในการควบคุมนิติกรรมทางปกครองแบบกึ่งตุลาการ อันมีลักษณะเป็นอำนาจทั่วไปทางอนศาลปกครองภายในของฝ่ายบริหาร

⁴สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกที่ นร 0501/960", ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2529, บันทึกข้อชี้แจงโดยสรุปหลักการและแนวทางการแก้ไขวิธีพิจารณาคดีปกครอง.

⁵พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2) (ก) และมาตรา 19.

⁶พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 60.

⁷พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2) (ค) และมาตรา 26.

ในการพิจารณาวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีวิธีพิจารณาความตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ ในส่วนรายละเอียดของวิธีพิจารณา ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายกรัฐมนตรี) มีอำนาจกำหนดเป็นระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาความไว้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติและให้มีความเหมาะสมกับเรื่องที่จะทำการวินิจฉัย⁸ ซึ่งในปัจจุบัน ส่วนที่เป็นรายละเอียดของวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีกำหนดไว้อยู่ในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529

3. ลักษณะทั่วไปของการร้องทุกข์

3.1 ผู้มีสิทธิร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 การที่จะถือว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ตามแนวคำวินิจฉัยร้องทุกข์จะกำหนดตัวบุคคลผู้ได้รับความเสียหายไว้กว้างกว่าการเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา และกว้างขวางกว่าการยื่นคำฟ้องหรือยื่นคำร้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือในคดีอาญาผู้ที่จะถือว่าเป็นผู้เสียหายได้นั้น จะต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย โดยจะต้องไม่เข้าเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดอาญานั้นด้วย ส่วนในคดีแพ่งผู้ที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือจำเป็นต้องเข้าสิทธิทางศาล แต่การพิจารณาว่า เอกชนผู้ใดจะมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะถือเอาความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายตามที่เป็นจริงเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะระบบวินิจฉัยร้องทุกข์มีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ ต้องการช่วยเหลือปลดเปลื้องทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์อันเนื่องมาจากนิติกรรมทางปกครอง และต้องการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการที่ปรากฏให้เห็นจากการร้องทุกข์ หากจะถือว่าผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ไม่มีสิทธิร้องทุกข์แล้ว ก็อาจเกิดผลเสียทั้งต่อประชาชนและระบบบริหารราชการของฝ่ายปกครอง⁹

จากการศึกษาพบว่า แม้จะมีการทำสิทธิการร้องทุกข์แก่เอกชนที่มีข้อพิพาทกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างกว้างขวาง และอาจถือได้ว่าเป็นคำจำกัดความของคดีปกครองตามพระราชบัญญัติ

⁸พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 33.

⁹คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 67/2526.

คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเรื่องให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ
- (2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - (ก) ละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
 - (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
 - (ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
 - (ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ
 - (จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

สำหรับความในมาตรา 19 (2) (ง) และ (จ) ยังไม่มีกฎกระทรวงออกมาบังคับใช้นั้น เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ในปัจจุบัน จะต้องเป็นเรื่องร้องทุกข์เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 (2) (ก) (ข) และ (ค) เท่านั้น

3.2 หลักเกณฑ์การรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา

เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณา นอกจากจะเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ถูกจำกัดโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ดังกล่าวแล้ว การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา ยังจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์อื่น ๆ อีกดังต่อไปนี้

3.2.1 ต้องไม่เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายบริหาร¹⁰ หรือการกระทำทางรัฐบาล ทั้งนี้เพราะอาจทำให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยสั่งการของรัฐบาลได้

¹⁰พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 20 (1).

3.2.2 เรื่องที่คณะกรรมการหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีมติเด็ดขาดแล้ว¹¹ ทั้งนี้เพื่อจะป้องกันความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กับฝ่ายบริหาร

3.2.3 เรื่องที่ยังมีการฟ้องร้องเป็นคดีความกันอยู่ในศาล หรือที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว¹² ทั้งนี้เพื่อมาให้เป็นการขัดแย้งกับอำนาจของศาลยุติธรรม

3.2.4 เรื่องที่ยังมิได้มีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน หรือความเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹³ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลัก exhaustion of administrative remedy อันเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองที่ได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ร้องทุกข์ได้มีโอกาสที่จะแก้ไขการกระทำของตนเสียก่อน เพื่อบรรเทาหรือเยียวยาความเดือดร้อนนั้น

3.2.5 เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่กรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่โดยผู้ร้องทุกข์ได้เสนออีกครั้งภายใน 5 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัย และต้องพิสูจน์ให้เห็นที่พอจะแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วยว่า ได้พบพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาว่า วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วเปลี่ยนแปลง¹⁴

3.2.6 เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์และทั้งการร้องทุกข์ โดยไม่มาที่ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร¹⁵

3.2.7 เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ โดยไม่กระทำการร้องทุกข์ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงสาเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 120 วันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้วแต่กรณี เว้นแต่ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจดำเนินการวินิจฉัย และเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามกฎหมายได้ตามที่

11พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 20 (2).

12พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 20 (3).

13พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 20 (4).

14พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 50.

15พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 46.

เห็นสมควร¹⁶

3.2.8 คำร้องทุกข์ที่เป็นการพิพาทกันระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเอง ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับพิจารณาเฉพาะที่เกี่ยวข้องงานในราชการ เพื่อให้งานราชการดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเท่านั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องส่วนตัว อันมิใช่การกระทำตามหน้าที่ในราชการ จึงมิใช่เหตุร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับพิจารณาได้

3.2.9 คำร้องทุกข์เพื่ออุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้จนกว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดว่า ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการใดบ้าง

3.2.10 คำร้องทุกข์ของราชการส่วนท้องถิ่นที่ร้องขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องใดเพื่อทำรายงานเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการ ทั้งนี้จนกว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดว่าให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาในเรื่องนั้น

3.2.11 การร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการกระทำของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดว่า ให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของรัฐวิสาหกิจใดบ้าง ซึ่งปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของรัฐวิสาหกิจบางองค์กร¹⁷

¹⁶พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 23 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2534 มาตรา 5.

¹⁷ปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 พ.ศ.2529 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้แก่ กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง การกีฬาแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์ และองค์การสะพานปลา.

นอกจากนั้น เรื่องร้องทุกข์ใด ๆ ถึงแม้จะมีลักษณะครบถ้วนที่อาจจะรับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณาได้ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็อาจสั่งให้จำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้นได้ หากเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือผู้ร้องทุกข์ไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 46 อีกด้วย

3.3 รูปแบบคำร้องทุกข์และอายุความ

คำร้องทุกข์ไม่จำเป็นต้องใช้แบบฟอร์มของทางราชการ และไม่มีรูปแบบที่แน่นอน แต่มีสาระสำคัญและอายุความเกี่ยวกับการร้องทุกข์ดังต่อไปนี้

3.3.1 คำร้องทุกข์ต้องทำเป็นหนังสือ คำร้องทุกข์จะต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุชื่อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เป็นเหตุที่ต้องร้องทุกข์ พร้อมทั้งชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ โดยปกติผู้ร้องทุกข์จะต้องร้องทุกข์ด้วยตนเอง แต่ถ้าจะมอบฉันทะให้ผู้อื่นทำแทนต้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่สามารถเขียนหนังสือได้ หรือเจ็บป่วยไม่สามารถมาร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ หรืออยู่ในต่างประเทศหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยผู้ร้องทุกข์แทนจะต้องอยู่ในฐานะที่จะทราบข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ของผู้มีสิทธิ และต้องแนบบมอบฉันทะให้ร้องทุกข์แทนด้วย

การยื่นคำร้องทุกข์ ตามปกติที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ในเขตท้องที่ที่ผู้ร้องทุกข์อาศัยอยู่ หรือร้องทุกข์ทางไปรษณีย์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ไม่สามารถทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือได้ ก็อาจแจ้งต่อบุคคลข้างต้นด้วยวาจาก็ได้

3.3.2 อายุความ ในการยื่นคำร้องทุกข์จะต้องกระทำในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ของเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่ถ้าคำร้องทุกข์ที่ไต่ขึ้นเมื่อพ้นกำหนดอายุความดังกล่าว ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควร เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์แก่สาธารณะ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจดำเนินการวินิจฉัยและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 23

4. ข้อเปรียบเทียบที่บระหว่างคำร้องทุกข์กับคำฟ้องในศาลยุติธรรม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบคำร้องทุกข์กับคำฟ้องคดีแพ่งและคดีปกครองในศาลยุติธรรม

แล้วจะมีข้อพิจารณาดังนี้

4.1 รูปแบบคำร้องทุกข์

คำร้องทุกข์มีลักษณะของรูปแบบที่ยืดหยุ่นกว่าคำฟ้องหรือคำร้องในคดีแพ่งและคดีปกครองของศาลยุติธรรม เพราะคำร้องทุกข์ไม่จำเป็นต้องใช้แบบพิมพ์ตามที่ทางราชการกำหนดดังเช่นคำฟ้องหรือคำร้องของศาลยุติธรรมที่ต้องใช้แบบพิมพ์ของศาลเท่านั้น นอกจากนั้นรายละเอียดที่ต้องกล่าวในคำร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนดน้อยกว่าคำฟ้องและคำร้องในศาลยุติธรรมมาก กล่าวคือ คำฟ้องและคำร้องในศาลยุติธรรมนอกจากจะต้องกล่าวถึงชื่อ ที่อยู่ ของโจทก์หรือผู้ร้องแล้ว ในคำฟ้องยังต้องกล่าวชื่อและที่อยู่ของจำเลย ต้องตั้งข้อหาและกำหนดพยานหลักฐานที่พิพาท ต้องบรรยายข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำร้องของตน ต้องมีการตั้งประเด็นข้อพิพาท และคำขอที่จะให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามความต้องการของตน เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ไม่จำเป็นต้องกล่าวโดยละเอียดในคำร้องทุกข์ เพียงแต่แสดงเหตุผลในการร้องทุกข์และความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองก็เพียงพอแล้ว

4.2 คำร้องทุกข์ไม่ก้าวท้าวอำนาจศาล

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับคำร้องทุกข์ที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ไม่ว่าก่อนยื่นคำร้องทุกข์หรือขณะพิจารณาคำร้องทุกข์ รวมทั้งเรื่องร้องทุกข์เดียวกันนี้ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 20 (3) เพื่อเป็นการตัดปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของเขตอำนาจพิจารณาและความซ้ำซ้อนของคำวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งอาจเกิดปัญหาว่า หากคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขัดแย้งกับคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรมจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า จะยึดถือคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรใดเป็นหลัก

4.3 เรื่องที่ฟ้องต่อศาลยุติธรรมไม่ได้แต่สามารถร้องทุกข์ได้

เนื่องจากศาลยุติธรรมถือหลักที่ว่า ศาลจะไม่รับพิจารณาคำฟ้องเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายบริหาร (นิติกรรมทางปกครอง) แต่สามารถร้องทุกข์ได้ ตัวอย่างเช่น

โรงพักซึ่งเป็นข้าราชการจะฟ้องต่อศาลยุติธรรมขอให้เพิกถอนการลงโทษทางวินัยที่ฝ่ายบริหารมีคำสั่งลงโทษโรงพักไม่ได้¹⁸ แต่ข้าราชการที่ถูกคำสั่งของฝ่ายบริหารลงโทษทางวินัย

¹⁸คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 531/2532.

สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ว่า ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบหรือคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นคำสั่งที่ขัดกฎหมาย¹⁹

คำสั่งของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง ให้ความดีความชอบ หรือปลดบุคคลใดออกจากราชการนั้น ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนได้²⁰ แต่ข้าราชการสามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ว่า คุณลักษณะของผู้บังคับบัญชาในการสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ร้องทุกข์ที่เป็นข้าราชการชอบหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจชี้ขาดได้ว่า คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนนั้นไม่ชอบ²¹

กรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติว่า คำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารใดที่เป็นที่สุด จะนำมาฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมไม่ได้ เช่น การที่บริษัทซึ่งประสงค์จะก่อสร้างอาคารโรงแรมแต่ นายทะเบียนโรงแรมไม่อนุญาตให้บริษัทเปิดดำเนินการโรงแรมได้ บริษัทจึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของบริษัท ดังนี้ ตามพระราชบัญญัติโรงแรม 2478 มาตรา 10 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในกรณีดังกล่าวเป็นที่สุด แต่คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นคำสั่งในทางปกครอง และกรณีตามคำสั่งดังกล่าวมิใช่คำสั่งของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นที่จะต้อง มีพระราชกฤษฎีกาออกแต่ให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้พิจารณาเสียก่อน คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีอำนาจรับพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นี้ได้²²

โรงที่ห้องเทศบาลให้ยกเลิกการประมูลและให้ประมูลใหม่ เป็นเอกสิทธิ์ของเทศบาลที่จะวินิจฉัยว่าผู้ใดประมูลได้ ศาลไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปเปลี่ยนแปลงได้²³ แต่การประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง หากผู้ร้องทุกข์ซึ่งเป็นผู้นับของประกวดราคาเห็นว่าการประมูลหรือการเปิดของประกวดราคาไม่ชอบ ก็สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เพิกถอนการเปิดของประกวดราคา และให้ฝ่ายปกครองแจ้งไปยังกรุงเทพมหานครระงับการทำสัญญากับผู้เสนอ

19 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 39/2527.

20 คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 818/2499 และคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 355/2516.

21 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 3/2529.

22 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 106/2528.

23 คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 766/2518.

ราคาขายที่เสนอราคาต่ำสุดได้²⁴

4.4 เรื่องที่ยื่นฟ้องทุกข์ไม่ได้แต่ฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้

นอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 20 (3) ว่า เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาด แล้วจะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่ได้ ในบางกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้แต่ต้องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม เช่น ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน นอกจากนั้น ถึงแม้จะเป็นเรื่องข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ยังไม่อาจร้องทุกข์ได้ต้องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม เช่น การฟ้องร้องส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ เรียกค่าเสียหายเนื่องจากผิดสัญญาหรือละเมิด การที่มีบทบัญญัติของกฎหมายโดยเจเพาะให้ต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม เป็นต้น การขอพิสูจน์สัญญา²⁵

4.5 เรื่องที่ไม่อาจร้องทุกข์และไม่อาจฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้

มีหลายกรณีที่เอกชนไม่อาจยื่นฟ้องส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม ทั้งไม่อาจร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ เช่น ศาลยุติธรรมจะไม่รับฟ้องคดีที่ทำให้วินิจฉัยว่ากฎหมายใดเป็นระบอบหรือใช้บังคับไม่ได้ หรือให้เพิกถอนกฎหมาย การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขอให้ทางราชการแก้ไขกฎหมาย เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์²⁶

4.6 เรื่องที่ไม่อาจร้องทุกข์ได้และไม่อาจฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้แต่นายกรัฐมนตรีสั่งการได้

ในบางกรณีที่เอกชนร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่รับวินิจฉัย เพราะมีเหตุข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการ เช่น เรื่องอายุความ หรือเรื่องที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ นายกรัฐมนตรีได้สั่งให้ถือเป็นระเบียบปฏิบัติว่า ให้ส่งเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไปยังสำนักงานเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้

²⁴คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 56/2530.

²⁵ตัวอย่างเช่นประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60, 81 กำหนดให้ผู้กรณีที่ไม่มีเอกสารสิ่งของของเจ้าพนักงานที่ดินฟ้องศาลให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน.

²⁶คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 50/2527.

ทุกซ์ของราษฎรต่อไป²⁷

5. มาตรการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกซ์ก่อนการพิจารณา

การร้องทุกซ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองที่ก่อให้เกิดการร้องทุกซ์นั้น ด้วยเหตุนี้ ถ้าผู้ร้องทุกซ์ประสงค์จะให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์พิจารณาชั่วคราว หรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกซ์ จะต้องระบุไว้ในคำร้องทุกซ์ให้ชัดเจนว่า ผู้ร้องทุกซ์ประสงค์จะให้มีการดำเนินการอย่างใดพร้อมด้วยเหตุผลสนับสนุนที่ทำให้เห็นถึงความจำเป็นรีบด่วนในการบรรเทาความเดือดร้อนที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ร้องทุกซ์อย่างชัดเจน

ถ้าผู้ร้องทุกซ์มิได้ร้องขอให้ชั่วคราวหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกซ์ แต่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ได้ทำการสอบสวนเบื้องต้นแล้ว เห็นว่ามีเหตุสมควรที่จะให้ชั่วคราวหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกซ์ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์รับทราบความเห็นเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควร ก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์จะเสนอความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการเพื่อบรรเทาทุกซ์ตามที่เห็นสมควร²⁸

6. วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกซ์

ในการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกซ์แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน ขั้นตอนในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ และขั้นตอนในชั้นการสั่งการของนายกรัฐมนตรี สำหรับขั้นตอนในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวนและขั้นตอนในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ มีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนดังต่อไปนี้

6.1 วิธีพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำร้องทุกซ์แล้ว เลขาธิการจะมอบหมายให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ทำหน้าที่ตรวจสอบคำร้องทุกซ์ ในด้านรูปแบบ

²⁷สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร 0108/17461", ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2524.

²⁸พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 45 ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกซ์ พ.ศ.2522 ข้อ 11.

และเนื้อหาว่าถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือไม่²⁹ ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเรื่องร้องทุกข์ใดอาจรับไว้พิจารณาได้แล้ว ก็จะเสนอเรื่องต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาสั่งรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา

ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่งรับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ก็จะส่งสำเนาคำร้องทุกข์ไปยังส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ทบทวนतिकตอบรับคำร้องทุกข์ รวมทั้งชี้แจงเรื่องและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำร้องทุกข์นั้น ในขั้นนี้เป็นขั้นตอนที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจากทั้งสองฝ่าย อาจจะทำให้มีบันทึกชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้ร้องทุกข์ในประเด็นหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ผู้ร้องทุกข์ได้ยกขึ้นกล่าวมาแล้วในคำร้องทุกข์เดิมอีกก็ได้

เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้พิจารณาคำร้องทุกข์ บันทึกตอบบันทึกชี้แจงเพิ่มเติม (ถ้ามี) และรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามความจำเป็นและสมควรแล้ว ก็จะทบทวนतिकสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พร้อมทั้งเสนอความเห็นและเหตุผลในประเด็นที่ร้องทุกข์หรือประเด็นอื่น ๆ ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์น่าจะต้องวินิจฉัยหรือควรจะมีข้อเสนอแนะหรือควรจะมีข้อสังเกตอื่น ๆ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะวางตนเป็นกลางระหว่างผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในการปฏิบัติงานของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานผู้รับผิดชอบส่วนตน ตั้งแต่การพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องร้องทุกข์ ตลอดจนดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นของตนเพื่อประกอบการพิจารณาของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

6.2 วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้รับเรื่องจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยสำนวนเกี่ยวกับคำร้องทุกข์นั้นแล้ว หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยจะมอบให้กรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการเจ้าของสำนวน และกำหนดวันพิจารณาคำร้องทุกข์ครั้งแรก กรรม-

²⁹ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 5 และข้อ 6.

การเข้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจสอบสำนวนและให้ความเห็นในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งให้ความเห็นในข้อพิจารณาต่าง ๆ จากความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หลังจากนั้นก็จะเสนอความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจกระทำโดยการสืบพยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือตรวจสอบบันทึก เอกสาร วัตถุ สถานที่ พังค้ำชี้แจงของผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐทั้งที่ถูกร้องทุกข์หรือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ร้องทุกข์นั้น ในวันพิจารณาครั้งแรกและก่อนการวินิจฉัยชี้ขาด เรื่องร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์และส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องทุกข์อันเนื่องมาจากนิติกรรมทางปกครอง หรือต้องรับผิดชอบในนิติกรรมทางปกครองนั้นอาจทำบันทึกสรุปความเห็นของตนยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ หรือจะมาชี้แจงด้วยวาจาเพื่อประกอบบันทึกสรุปความเห็นของตนก็ได้ แต่ห้ามมีพียงชี้แจงด้วยวาจาอย่างเดียวโดยไม่ได้ยื่นบันทึกสรุปความเห็น พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีหน้าที่เข้าร่วมประชุมในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องร้องทุกข์ที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของตนหรือจะซักถามข้อเท็จจริงจากผู้ที่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้ แต่ในการประชุมเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่ร้องทุกข์พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะอยู่ในที่ประชุมมิได้

ก่อนวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะประชุมเพื่อลงมติชี้ขาด เรื่องร้องทุกข์ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องจัดทำบันทึกเป็นคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะกำหนดประเด็นที่เหมาะสมและให้ความเห็นเป็นการวินิจฉัยในแต่ละประเด็น พร้อมทั้งความเห็นเป็นข้อวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่มีการร้องทุกข์ อาจมีข้อสังเกตอื่น ๆ อีกก็ได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตนก็ได้ การชี้แจงของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะชี้แจงหลังจากผู้ร้องทุกข์และส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในนิติกรรมทางปกครองนั้นได้มีบันทึกชี้แจงหรือมาชี้แจงด้วยวาจาแล้ว

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เรื่องร้องทุกข์ใดเสร็จสิ้นแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องจัดทำตามรูปแบบคำวินิจฉัยที่สำนักงานกฤษฎีกา โดยมีเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยและข้อเสนอนั้นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการแก้ไข³⁰ ซึ่งในข้อเสนอนั้น

³⁰พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 47.

นั้นต้องระบุให้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใดว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย

7. การขอให้พิจารณาใหม่

เรื่องร้องทุกข์ที่ได้มีการวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว และนายกรัฐมนตรีได้สั่งการแล้วถึงที่สุด ไม่สามารถจะอุทธรณ์ ฎีกาต่อไปได้ แต่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์พิจารณาเรื่องที่เคยร้องทุกข์นั้นใหม่อีกได้ดังนี้

7.1 เรื่องร้องทุกข์ที่เคยวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว อาจเสนอเพื่อขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์พิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่งได้ แต่ต้องเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์เคยวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดมาแล้ว 5 ปีนับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์มีคำวินิจฉัย และต้องพิสูจน์ให้เห็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ ว่าได้พบหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดนั้นเปลี่ยนแปลง³¹

7.2 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ยังไม่ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดเพราะได้สั่งจำหน่ายออกจากสารบบบัญชี เนื่องจากผู้ร้องทุกข์ที่ได้รับหนังสือจากคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ให้มาชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานแล้วไม่ดำเนินการตามหนังสือนั้น ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์กำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรผู้ร้องทุกข์นั้นจะขอให้พิจารณาใหม่หรือยื่นคำร้องทุกข์ในเรื่องนั้นอีกไม่ได้ เว้นแต่จะแสดงให้เห็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ว่าการที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ดังกล่าวเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร³²

8. ผลการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์เปรียบเทียบกับศาลยุติธรรม

จากการศึกษาพบว่า ส่วนในเรื่องร้องทุกข์ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับส่วนใหม่เป็นการร้องทุกข์เป็นหนังสือและส่งทางไปรษณีย์ สำนักงานเลขาธิการกรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานขั้นต้นที่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้ และจัดการลงทะเบียรับหนังสือตามระบบงานสารบรรณทั่ว ๆ ไป หลังจากนั้นจะมีการพิจารณาความเห็นขั้นต้นของนิติกรสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอต่อเลขาธิการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ว่าควรส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์พิจารณาหรือไม่ เพื่อให้เลขาธิการคณะกรรมการ

³¹พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 50.

³²พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 46.

กฤษฎีกามีคำสั่งต่อไป มีเรื่องร้องทุกข์จำนวนมาก ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้ส่งเรื่องเข้า
เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งพบว่ามีสาเหตุใหญ่ 2 ประการ คือ

ประการแรก เนื่องจากคำร้องทุกข์นั้นเป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งเป็นคำร้องทุกข์ที่ไม่สมบูรณ์
ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 21 เพราะไม่มีชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อ
ของผู้ร้องทุกข์

ประการที่สอง เนื่องจากเรื่องที่ร้องทุกข์นั้น เป็นกรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่าเป็นเรื่อง
ร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ด้วยเหตุใด ๆ ตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 20

คำร้องทุกข์ที่ถูกส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาปรากฏว่ามีขั้นตอนพิจารณา
ที่รวดเร็วกว่าการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ทั้งนี้เพราะมีความคล่องตัวกว่าดังนี้

8.1 ศาลยุติธรรมใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและระเบียบการต่าง ๆ
ของฝ่ายตุลาการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี เป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้อง
ทุกข์ใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 กับระเบียบของคณะกรรมการร้องทุกข์สอง
ฉบับ เป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ คือ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า
ด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ พ.ศ.2522 กับระเบียบของคณะกรรมการร้องทุกข์ว่าด้วยวิธี
พิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 กฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
มีบัญญัติไว้น้อยมากเกี่ยวกับวิธีพิจารณา เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดไม่ต้องกังวลถึง
ระเบียบแบบแผนการพิจารณาคดีมากเกินไป

8.2 ศาลยุติธรรมต้องการวิธีพิจารณาโดยเปิดเผย อาศัยคำเบิกความของคู่ความ
และพยานบุคคลเบิกความประกอบเอกสารเป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้อง
ทุกข์ใช้วิธีพิจารณาแบบทึบลับ โดยจะทำการพิจารณาเอกสารเป็นหลักส่วนใหญ่ การเชิญบุคคลมาชี้แจง
ประกอบเอกสารจะไม่มีกรทำให้โอกาสคู่ความแต่ละฝ่ายถามค้าน ถามติง แต่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน
เลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะเป็นผู้ซักถามและบันทึกข้อ
ซักถามนั้นเองแล้วแต่กรณี

8.3 ศาลยุติธรรมต้องเลื่อนการพิจารณาคดีบ่อยครั้ง เพราะเหตุขัดข้องอันเนื่องมา
จากคู่ความในคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่มีโจทก์ร่วมหลายคน จำเลยร่วมหลายคน โจทก์จำเลยแต่
ละคนมีทัศนคติความเป็นของตนเอง การนัดพิจารณานวันกำหนดนัดของคู่ความทุกฝ่ายมีเวลาพร้อม
ตรงกันจำเป็นต้งนัดสงวนหน้านานนับเดือน หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทนายคนใดคนหนึ่งของคู่

ความมีเหตุขัดข้องศาลก็จำเป็นต้องเลื่อนคดีด้วยเหตุนี้บ่อย ๆ ครั้ง แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ไม่มีอุปสรรค ในเรื่องเหล่านี้

สถิติจำนวนเรื่องร้องทุกข์ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับและวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว
เสร็จปรากฏตามตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงสถิติ

จำนวนเรื่องร้องทุกข์และวินิจฉัยร้องทุกข์ที่แล้วเสร็จ
ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2528 - 2533

ปี พ.ศ.	จำนวนเรื่องที่ร้องทุกข์ (เรื่อง)	จำนวนเรื่องที่พิจารณาเสร็จ (เรื่อง)
2528	172	110
2529	135	69
2530	141	59
2531	137	39
2532	141	85
2533	160	75

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการกรม
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ส่วนที่ 2

การบังคับการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง แต่คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่สามารถทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง เพราะไม่มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อกำหนดว่าคดีใด ประเภทใดบ้างเป็นคดีปกครองดังได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้นการวินิจฉัยคดีปกครองและการบังคับคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาในระยะนั้นจึงยังไม่เกิดขึ้น

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นต่างหากจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แม้ว่ากรวินิจฉัยเรื่องที่เอกชนมีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ แต่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ดังปรากฏตัวอย่างคดีที่ฟ้องศาลยุติธรรมเรื่องหนึ่ง ดังนี้

คดีนี้ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า โจทก์ซึ่งเป็นข้าราชการกระทรวงเศรษฐการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยข้าราชการ และมีการตั้งกรรมการสอบสวน กระทรวงเศรษฐการได้มีคำสั่งให้โจทก์ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โจทก์จึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้มีมติให้โจทก์เข้ารับราชการใหม่ แต่ทางราชการไม่ยอมปฏิบัติตามมติดังกล่าว โจทก์จึงฟ้องศาลขอให้สั่งให้นายกรัฐมนตรี จาเลยออกคำสั่งให้โจทก์เข้ารับราชการใหม่ในตำแหน่งเดิม ศาลฎีกาได้พิพากษายกฟ้องโจทก์ มีรายละเอียดตอนหนึ่งว่า

"การขอเข้ารับราชการใหม่ตามมติของคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์นั้น ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วยกฎกระทรวงและระเบียบแบบแผนว่าด้วยกรณีนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ฉะนั้นคดีมาฟ้องศาลบังคับให้นายกรัฐมนตรีสั่งกลับเข้ารับราชการต่อไปตามเดิมไม่ได้"³³

³³คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 818/2489.

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ใช้วิธีให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร เป็นผู้สั่งการทางปกครอง และมีการแจ้งให้ทุกส่วนราชการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี³⁴

ระหว่างปี พ.ศ. 2522 ถึง พ.ศ. 2529 งานการติดตามให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีได้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานผู้รับผิดชอบส่วนและผู้ช่วยพนักงานผู้รับผิดชอบส่วนเป็นผู้ดำเนินการ³⁵ สำหรับการดำเนินการในส่วนนี้ภายหลังปี พ.ศ. 2529 ถึงปัจจุบันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. วิธีพิจารณาภายหลังมีคำวินิจฉัยร้องทุกข์

จากการศึกษาพบว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องที่ร้องทุกข์นั้นแล้ว รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา³⁶ ให้เป็นเจ้าของเรื่องนั้น ท้าความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ควรเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือไม่ หรือควรสั่งการเป็นอย่างอื่น พร้อมด้วยเหตุผล การปฏิบัติเช่นนี้เพื่อเป็นการกลั่นกรองและถ่วงดุลย์อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์³⁷

เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และความเห็นของรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือกรรมการร่างกฎหมายประจำซึ่งได้

³⁴ เป็นไปตามระบบของศาลปกครองฝรั่งเศสก่อนปี ค.ศ. 1872 ซึ่งเรียกระบบนี้ว่า "ระบบสงวนอำนาจการวินิจฉัยชี้ขาด (la justice retenue)".

³⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรม ของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย", :392.

³⁶ คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ รท/43/2529 เรื่องแนวทางการจัดทำสำนวนคดีปกครองในกรณีร้องทุกข์.

³⁷ ชาญชัย แสวงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรม ของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย", :401-402.

รับมอบหมายแล้ว³⁸ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำวินิจฉัยเช่นนั้น เว้นแต่เลขานุการจะเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญ หรือผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือแก่ระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม เลขานุการอาจจะขอให้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตามความในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 34 วรรคสี่ ก็ได้³⁹ นอกจากนี้ เลขานุการอาจจะทำบันทึกเสนอความเห็นของเลขานุการ หรือตั้งข้อสังเกตอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีต่อไป

2. การสั่งการของนายกรัฐมนตรี

จากการศึกษาพบว่า ไม่มีข้อกำหนดระยะเวลาว่านายกรัฐมนตรีจะต้องสั่งการภายในกำหนดเท่าใดภายหลังจากได้รับเรื่องคำวินิจฉัยร้องทุกข์จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพียงแต่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 49 ว่าจะต้องสั่งการโดยเร็ว ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

2.1 เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยทั้งหมด

จากการศึกษาคำสั่งของนายกรัฐมนตรีพบว่าปรากฏคำสั่งที่สั่งการโดยเห็นด้วยกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทุกประการได้แยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1.1 ไม่รับคำร้องทุกข์ หมายถึง คำร้องทุกข์ได้ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เบื้องต้นแล้วว่า ควรรับคำร้องทุกข์ แล้วส่งเรื่องร้องทุกข์นั้น เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า เป็นเรื่องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เช่น คำร้องทุกข์ซึ่งมีคดีพิพาทอยู่ในศาล⁴⁰

2.1.2 ยกคำร้องทุกข์ หมายถึง คำร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับไว้พิจารณาแล้วโดยเห็นว่าเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะ

³⁸กรรมการร่างกฎหมายประจำซึ่งได้รับมอบหมายจะมีตำแหน่งอาวุโสระดับนิติกร 10.

³⁹ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 ข้อ 35.

⁴⁰สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0108/13147", ลงวันที่ 21 กันยายน 2530.

พิจารณาได้ แต่ภายหลังจากการตรวจสอบข้อเท็จจริง ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการรวมทั้งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่านิติกรรมทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขนิติกรรมทางปกครองนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะสั่งยกคำร้องทุกข์ เช่นนายกรัฐมนตรีสั่งการว่า ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเป็นธรรมในการผ่อนชำระเงินแก่ทางราชการตามที่ทางราชการกำหนดแล้ว⁴¹

2.1.3 แก้ไขความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ กรณีเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติไปตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการครบถ้วนถูกต้องแล้ว แต่เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงอันมีเงื่อนไขพิเศษเฉพาะรายของผู้ร้องทุกข์ ซึ่งไม่มีบัญญัติไว้ในขั้นตอนของกฎหมาย และผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนดังกล่าว นายกรัฐมนตรีก็จะสั่งการให้แก้ไขความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์เฉพาะราย เช่น ศาลพิพากษาให้นาย ก. จ่าเลย จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจ่าเลยให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ซึ่งเป็นโรงทอผ้าทอในคดีนั้น แต่นาย ก. จ่าเลย หลบหนีและไม่ยอมส่งมอบโฉนดที่ดินของตนแก่เจ้าพนักงานและผู้ร้องทุกข์ เป็นเหตุให้ผู้ร้องทุกข์ไม่สามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินแปลงดังกล่าวได้ นายกรัฐมนตรีจึงสั่งการให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนโฉนดที่ดินแก่ผู้ร้องทุกข์และจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ร้องทุกข์ต่อไป⁴²

2.1.4 เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง กรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบเฉพาะราย ซึ่งจะต้องสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น เช่น

ผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์ว่า เจ้าพนักงานที่ดินเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินมรดกเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด นายกรัฐมนตรีสั่งการให้เพิกถอนการเก็บค่าธรรมเนียมส่วนที่เกินและให้กรรมที่ดินคืนค่าธรรมเนียมส่วนที่ผู้ร้องทุกข์ชำระเกินไปคืนแก่ผู้ร้องทุกข์⁴³

⁴¹สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือ ที่ นร.0108/10976", ลงวันที่ 17 กันยายน 2529.

⁴²สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือ ที่ นร.0108/13079", ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2529.

⁴³สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0108/8814", ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2528.

ผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์ขอให้เพิกถอนคำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานที่ 55/2531 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2531 ที่สั่งให้ผู้ร้องทุกข์ในฐานะประธานกรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (กวท.) และให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ กวท. พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะโดยอ้างเหตุผลว่า เพื่อปรับปรุงกรรมการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและอ้างเหตุผลตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 13 และมาตรา 18 (3) ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องที่ที่ประธาน กวท. และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเพราะประพฤติดนเเสื่อมเสีย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีความเห็นว่า คำสั่งของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁴ ต่อมานายกรัฐมนตรีสั่งการว่า ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ มีคำสั่งให้ถูกต้อง ดังนั้น กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จึงได้มีคำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ที่ 24/2532 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2532 ยกเลิกคำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ที่ 55/2531 และในวันเดียวกันนั้นเอง ก็ได้มีคำสั่งที่ 25/2532 ให้ผู้ร้องทุกข์พ้นจากตำแหน่งประธาน กวท. อีกครั้งหนึ่งโดยอ้างว่าผู้ร้องทุกข์ประพฤติดนเเสื่อมเสีย ผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์อีกว่าคำสั่งกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ที่ 25/2532 ไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้เพิกถอน แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า คำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย⁴⁵ และนายกรัฐมนตรีสั่งการว่าไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา⁴⁶ .

2.1.5 ปฏิบัติตามข้อสั่งเกิด กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นจากนิตินกรรมทางปกครองนั้น มีความถูกต้องแต่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบแบบแผนหรือคำสั่งในการปฏิบัติราชการซึ่งมีลักษณะ เป็นการทั่วไป คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แม้ว่าจะไม่สามารถวินิจฉัยสั่งการให้แก้ไขความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากนิตินกรรมทางปกครองนั้น แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตั้งข้อสังเกตให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐแก้ไขนิติน

⁴⁴ คาวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 24/2532 (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ที่ นร 0601/ร.406 ลงวันที่ 7 เมษายน 2532).

⁴⁵ คาวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 42/2532 (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ที่ นร 0601/ร.970 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2532).

⁴⁶ สำนักเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี, "หนังสือ ที่ นร 0108/15331 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2532.

กรรมทางปกครองเพื่อให้เหมาะสมเป็นผลานทางปฏิบัติเป็นการทั่วไป เช่นกระทรวงการคลังวางแนวทางการปฏิบัติว่า หากมีการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบคดีนั้นเส้นทางราชการแล้วบังคับคดีแห่งใหม่เพียงพอที่ต้องฟ้องร้องผู้ต้องรับผิดชอบเป็นบุคคลล้มละลาย โดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากเอกชนมีส่วนแห่งความรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบนั้นด้วย ทั้งการใส่เบี้ยความรับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำโดยไม่ได้คำนึงถึงความเดือดร้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าแนวทางปฏิบัติของกระทรวงการคลังดังกล่าวยังไม่เหมาะสม นายกรัฐมนตรีสั่งการให้กระทรวงการคลังรับข้อสังเกตของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวไปดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสมและเป็นธรรม⁴⁷

2.1.6 วิญญัติเรื่องร้องทุกข์ กรณีเช่นนี้เกิดจากหลังจากที่ได้รับคำร้องทุกข์แล้วปรากฏภายหลังว่า นิติกรรมทางปกครองที่มิชอบนั้นได้ถูกเพิกถอน หรือได้รับการแก้ไขโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงไม่มีประโยชน์ที่จะรับวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นต่อไป⁴⁸

2.2 เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเพียงบางส่วน

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วยเพียงบางส่วนของคำวินิจฉัยนั้น นายกรัฐมนตรีจึงสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควร เช่น

2.2.1 ให้ทบทวนคำวินิจฉัย กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นไม่ตรงกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นายกรัฐมนตรีจึงสั่งให้ถือเป็นหลักการว่าถ้าเลขาธิการกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นไม่ตรงกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็ให้ส่งความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาก่อน⁴⁹ นอกจากนั้นหากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าบางประเด็นที่ได้วินิจฉัยแล้วยังไม่ชัดเจน หรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย

⁴⁷สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0108/10976", ลงวันที่ 17 กันยายน 2529.

⁴⁸สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0108/8951", ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2492.

⁴⁹สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0108/13269", ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2526.

นั้น นายกรัฐมนตรีอาจสั่งการให้ทบทวนคำวินิจฉัยนั้นโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้⁵⁰

2.2.2 ไว้ปฏิบัติโดยทางอื่น กรณีเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีเห็นชอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ข้างประ เติ้นสำคัญของคดี แต่นายกรัฐมนตรีสั่งการให้แก้ไขความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์โดยทางอื่น หรือดำเนินการโดยวิธีอื่น นอกเหนือจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอแนะ เช่น นายกรัฐมนตรีสั่งไม่รับคำร้องทุกข์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่ให้สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ ตามความเห็นของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี⁵¹

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีอาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำการวินิจฉัยบางประเด็นเพิ่มเติมอีกก็ได้⁵²

2.2.3 ไว้ปฏิบัติตามแนวทางของคำวินิจฉัย ในบางกรณีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า นิติกรรมทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรจะไว้ให้นายกรัฐมนตรีสั่งเพิกถอน และไว้ให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการเสียให้หมด นายกรัฐมนตรีสั่งการว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นเพียงแต่มีข้อบกพร่อง จึงไว้ให้ส่วนราชการผู้ออกนิติกรรมทางปกครองนั้นพิจารณาดำเนินการไว้ครบถ้วนถูกต้องตามแนวทางของคำวินิจฉัย⁵³

2.3 ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยทั้งหมด

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องที่ร้องทุกข์นั้นแล้ว และ

49 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0108/13269", ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2526.

50 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0108/457", ลงวันที่ 16 มกราคม 2529.

51 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0108/13210", ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2525.

52 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0108/6685", ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2529.

53 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0108/3003", ลงวันที่ 19 มีนาคม 2529.

ส่งให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งในเรื่องที่ร้องทุกข์นั้น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทั้งหมด เคยปรากฏทางเอกสารดังต่อไปนี้

2.3.1 ไม่เห็นด้วยที่ให้แก่ชดเชยความเดือดร้อน เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยให้แก่ชดเชยความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์โดยให้นายกรัฐมนตรีสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ก็จะสั่งไม่ให้แก่ชดเชยความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ โดยพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นราย ๆ ไป

ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยว่าควรรำให้ผู้ร้องทุกข์ซึ่งเป็นลูกจ้างประจำกระทรวงการคลัง และทางราชการสั่งให้ออกจากราชการโดยไม่ได้รับเงินบำนาญ คำสั่งนี้ไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง แต่สาเหตุที่ส่วนราชการนั้นได้ออกคำสั่งดังกล่าวเพราะเข้าใจผิด อันเนื่องมาจากคำอธิบายของกระทรวงการคลังในตัวอย่างออกคำสั่งให้ออกจากราชการในกรณีดังกล่าวคลาดเคลื่อน ต่อมาแม้ทางราชการแก้ไขเป็นคำสั่งให้ออกจากราชการโดยไม่ให้รับบำนาญ แต่เนื่องจากกรณีเช่นเดียวกันนี้เคยจ่ายบำนาญให้แก่ผู้อื่นบ้างแล้วจึงควรรำให้บำนาญแก่ผู้ร้องทุกข์ด้วย นายกรัฐมนตรีสั่งการว่า แม้คำสั่งของทางราชการดังกล่าวไม่ถูกต้อง แต่ก็ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการทำความเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกข์โดยไม่เป็นธรรม⁵⁴ จึงไม่จ่ายบำนาญแก่ผู้ร้องทุกข์

2.3.2 ไม่เห็นด้วยที่ไม่ให้แก่ชดเชยความเดือดร้อน ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าจะต้องให้แก่ชดเชยความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ แม้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีคำวินิจฉัยว่าไม่ควรให้แก่ชดเชยความเดือดร้อนนั้น เพราะเหตุขัดข้องในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงก็ตาม นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งให้แก่ชดเชยความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ก็ได้

ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า คำร้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์ขาดอายุความ ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงมีคำวินิจฉัยว่า ไม่ควรรับคำร้องทุกข์ แต่นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์ไว้พิจารณา⁵⁵

⁵⁴สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0108/10865", ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2527.

⁵⁵สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0108/15065", ลงวันที่ 17 กันยายน

2.4 สั่งการให้จ่ายเงินทดแทน

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่า ส่วนราชการใดต้องรับผิดชอบ ในการกระทำของ เจ้าหน้าที่ของของตน และมีพันธะที่จะต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ร้องทุกข์ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งให้ ส่วนราชการนั้น จ่ายเงินหรือชดเชยเงินตามจำนวนที่สมควรแก่ผู้ร้องทุกข์ได้⁵⁶

2.5 คำสั่งของนายกรัฐมนตรีไม่มีผลย้อนหลัง

คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ห้ากคำร้องทุกข์ หรือไม่รับคำร้องทุกข์ย่อมไม่มีผล เปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นแล้ว แต่คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งห้ากเลิกหรือแก้ไข นิติกรรมทางปกครองนั้น เกิดปัญหาติดตามมาว่า ในส่วนของการกระทำที่ได้ปฏิบัติไปแล้วตามนิติ กรรมทางปกครองนั้น ก่อนที่จะมีการยกเลิกหรือแก้ไขนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว จะมีผลกระทบ กระเทือนอย่างใดหรือไม่ จากการศึกษาพบว่า ได้เกิดกรณีที่ขอให้ตีความถึงผลของการสั่งยกเลิกนิติ กรรมทางปกครองดังกล่าวขึ้นกรณีหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นการวางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญในประเทศไทย จึงจะขอนำข้อเท็จจริงในคดีนั้นมาศึกษาโดยละเอียดดังนี้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยสั่งให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดสงขลามีสั่งยกเลิกการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 4 ตำบลทุ่งตาเสา อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2525 และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 ดังกล่าวขึ้นใหม่ ให้ถูกต้องต่อไป⁵⁷ ภายหลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวแล้ว ก็ได้มีหนังสือหารือ มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หากยกเลิกการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวแล้ว การดำเนินการใด ๆ ของนายวิจิตร รัตนพันธ์ ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกไปแล้วและได้ดำเนินการไปตามกฎหมาย ระเบียบ ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านจะมีผลกระทบกระเทือนเพียงใดหรือไม่⁵⁸

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยปัญหาที่หาหรือว่า

"สำหรับปัญหาที่ว่า หากมีคำสั่งยกเลิกการเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้ว การดำเนินการของ นายวิจิตร รัตนพันธ์ (ผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับเลือก เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2525) ที่ได้

⁵⁶กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0514/3575", ลงวันที่ 20 มกราคม 2529.

⁵⁷สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0108/12253", ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2527.

⁵⁸กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือปกปิดที่ มท 0207/48", ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2528.

ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่นั้นจะมีผลกระทบ กระเทือนหรือไม่ และคำสั่งยกเลิกดังกล่าวจะมีผลย้อนหลังไปจนถึงวันเลือก หรือมีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลามีกำสั่งนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 1) เห็นว่า เนื่องจากมีความจำเป็นต้องคุ้มครองการดำเนินการของนาย วิจิตร รัตนพันธ์ ที่ได้กระทำไปตามกฎหมาย ระเบียบ ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่นั้น การสั่งยกเลิกการเลือกผู้ใหญ่นั้นจึงต้องมีผลนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัด สงขลามีกำสั่งเป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงการดำเนินการใด ๆ ของนายวิจิตร รัตนพันธ์ ที่ได้กระทำไปนระหว่างปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่นั้นก่อนวันที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลามีกำสั่ง"⁵⁹

นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์⁶⁰ นับว่าเป็นหลักกฎหมายปกครองที่ชัดเจนแจ้งว่า การสั่งให้ยกเลิกหรือแก้ไขนิติกรรมทาง ปกครองไม่มีผลย้อนหลังไปกระทบถึงการกระทำใดตามนิติกรรมทางปกครองก่อนที่จะมีการสั่งยกเลิก หรือแก้ไขนิติกรรมทางปกครองนั้น⁶¹

3. การบังคับคดีภายหลังการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

ภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรีสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วจะมีการแจ้งผลการสั่งการ มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะเป็นผู้แจ้งคำสั่งของ นายกรัฐมนตรีให้ผู้ร้องทุกข์ และส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ นายกรัฐมนตรีทราบเป็นหนังสือ จากการศึกษาพบว่า ไม่มีระเบียบกำหนดว่า สำนักงานคณะกรรมการ

⁵⁹บันทึกความเห็นของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 1), สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือที่ นร 0501/ร.913", ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2528.

⁶⁰สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0108/SS19", ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2528.

⁶¹เปรียบเทียบได้กับคำวินิจฉัยของ Conseil d'Etat วันที่ 19 ธันวาคม 1952 คดี Delle Mattei ซึ่งวินิจฉัยว่า การสั่งยกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้นจะก่อให้เกิดสิทธิเริ่มนับแต่ การลงนามในคำสั่งนั้น แต่การเริ่มนับอายุความในการยกเลิกนับจากวันที่มีการประกาศโฆษณา (Publication) หรือที่มีการแจ้งให้ทราบ (notification).

กฤษฎีกาจะต้องแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบภายในกำหนดเท่าใด และจะไม่มี การนัดผู้ร้องทุกข์หรือส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาฟังคำวินิจฉัย

3.1 สภาพบังคับ

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการแล้ว ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐรวมทั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี การฝ่าฝืนจะมีสภาพ บังคับดังนี้

3.1.1 มีความผิดทางวินัย ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ส่วนราชการ ปฏิบัติเพื่อปลดเบ็ดเสร็จทุกข้อให้แก่ผู้ร้องทุกข์แล้ว หากส่วนราชการมิได้เร่งรัดดำเนินการตามคำสั่งของ นายกรัฐมนตรีในเวลาอันควร หรือภายในเวลาที่กำหนดให้ ก็ให้แจ้งเหตุผลให้สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาทราบโดยเร็วและในกรณีที่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุผล ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย⁶²

3.1.2 มีความรับผิดชอบละเมิด ถ้าหากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ นายกรัฐมนตรี เอกชนไม่มีอำนาจที่จะฟ้องศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำสั่ง ของนายกรัฐมนตรี⁶³ แต่มีมูลเหตุที่จะฟ้องบังคับให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบละเมิดได้

ผู้เขียนเห็นว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นระเบียบ แบบแผน ที่เจ้า หน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติ การฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนของทางราชการและก่อให้เกิดความ เสียหายแก่เอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นน่าจะต้องรับผิดชอบละเมิด ซึ่งอาจเทียบเคียงได้จากคำพิพาก ษาของศาลฎีกาเรื่องหนึ่ง ดังนี้

"ระเบียบของกระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีวางไว้ว่า ลูกจ้างคนใด ต้องหากดีอาญาและถูกควบคุมตัวก็ให้กรม กอง เจ้าสังกัดต่าง ๆ สั่งพักลูกจ้างนั้น ไว้ก่อน ให้นำที่ปล่อยทันที ดังนี้ จำเลยซึ่งเป็นกรมเจ้าสังกัดจะต้องปฏิบัติตาม ระเบียบ ระเบียบเดิมของจำเลยที่ขัดกับระเบียบของกระทรวงการคลังเป็นอันถูก ยกเลิกไปในตัว แม้จำเลยอุทธรณ์ว่า ระเบียบกระทรวงการคลังขัดกับระเบียบ

⁶²สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0203/ว.69", ลงวันที่ 22 เมษายน 2528.

⁶³คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 818/2489.

ของจำเลย แต่กระทรวงการคลังก็ได้ตอบยืนยันไม่ยอมให้ถือระเบียบของจำเลย
 ดังนั้น การที่จำเลยมีคำสั่งระหว่างอุทธรณ์ระเบียบไปยังกระทรวงการคลังให้ใส่
 กระจกย้อนหลังใบถึงวันแรกที่ถูกกล่าวหาและถูกจับกุมจึงเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบ
 ย่อมเป็นการละเมิดต่อโจทก์"⁶⁴

3.1.3 มีความรับผิดชอบทางอาญา ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ
 นายกรัฐมนตรี

ผู้เขียนเห็นว่า เจ้าพนักงานของรัฐฝ่ายปกครองอาจจะต้องรับผิดชอบทาง
 อาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหาย
 แก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ทั้งนี้เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
 ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (3) บัญญัติว่าให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการ
 ฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มี
 ฐานะเป็นกรม การที่เจ้าพนักงานของรัฐฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการ
 โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงอาจจะเป็นความผิดอาญา ซึ่งอาจเทียบเคียงกับคำพิพากษาของศาลฎีกาตั้ง
 ต่อไปนี้

"จำเลยที่ 1 เป็นที่ดินอาเภอได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากนายอาเภอ ว่าเป็นกรรมการ
 ตรวจสอบไม้ในที่ดิน น.ส. 3 มีหน้าที่ออกใบตรวจสอบว่า มีไม้ขึ้นอยู่ในที่ดินแปลง
 ที่ขออนุญาตทำไม้หรือไม่ แต่จำเลยที่ 1 ไม่ได้ออกใบตรวจสอบ เป็นการละเว้น
 การปฏิบัติหน้าที่... เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157"⁶⁵

3.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือหน่วยงานใด ๆ ของรัฐไม่มีหน้าที่บังคับ
 การให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ต้องติดตามผล
 การปฏิบัติตามคำสั่งของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามคำสั่ง
 ของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการในเรื่องร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
 มาตรา 62

⁶⁴คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 557/2520.

⁶⁵คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 4392-4393/2531.

จากการศึกษาพบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานภายในหรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่แผนกใดทำหน้าที่ด้านนี้โดยตรง ในทางปฏิบัติเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะที่วินิจฉัยจะทำหน้าที่ส่วนนี้รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี⁶⁶ ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติดังนี้

3.2.1 การแจ้งคำสั่งนายกรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องร้องทุกข์นั้นแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้แจ้งผลให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเป็นหนังสือโดยไม่มีการนัดมาฟังคำวินิจฉัย งานในหน้าที่แจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีพนักงานผู้รับผิดชอบส่วนในเรื่องนั้นกำกับการทำงานของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁶⁷

3.2.2 การติดตามผลการสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขนิติกรรมทางปกครองแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.2.2.1 นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีหนังสือแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่า ให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการตามมติและข้อสั่งเกตของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และติดตามผลการดำเนินการ โดยให้ส่วนราชการนั้นแจ้งผลการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้วหรือไม่ เพื่อรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ ตัวอย่างเช่น การที่นายทะเบียนไม่ยอมรับจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมให้แก่ผู้ร้องทุกข์ และนายกรัฐมนตรีสั่งให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมให้แก่ผู้ร้องทุกข์ต่อไป⁶⁸ การดำเนินการเช่นนี้ไม่มีการแจ้งหรือประกาศการแก้ไขนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ตามตัวอย่างข้างต้นนายทะเบียนได้ดำเนินการแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ ตามหนังสือราชการโดยตรงไปยังผู้ร้องทุกข์ว่าให้ผู้ร้องทุกข์ไปดำเนินการ

⁶⁶ชาญชัย แสวงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรม ของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย", : 391.

⁶⁷เรื่องเดียวกัน, : 391-4

⁶⁸สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0108/4746", ลงวันที่ 24 เมษายน 2529.

ของจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม⁶⁹ และ เมื่อผู้ร้องทุกข์มาติดต่อกับนายทะเบียนที่ดำเนินการจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมมาที่ผู้ร้องทุกข์

ขั้นตอนการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติดังกล่าว ไม่พบว่า มีระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะกำหนดให้ เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือพนักงานผู้รับผิดชอบส่วนงานจะต้องคอยติดตามสอดส่องดูแล หรือมีหนังสือเตือนขอทราบผลการปฏิบัติตามคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นระยะ ๆ หรือต้องติดตามเมื่อใด รวมทั้งไม่พบว่ามีการสร้างระบบการตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด

กรณีตัวอย่างข้างต้น ผู้ร้องทุกข์ได้ขอยื่นจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมต่อนายทะเบียนที่สำนักงานเขตบางกอกน้อยเมื่อปี พ.ศ. 2528 นายทะเบียนปฏิเสธการรับจดทะเบียนให้ ผู้ร้องทุกข์จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2528 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัย ให้รับจดทะเบียนบุตรบุญธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2529 นายกรัฐมนตรีสั่งให้ดำเนินการตามมติและข้อสังเกตของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2529 นายทะเบียนได้ดำเนินการจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมมาที่ผู้ร้องทุกข์เสร็จสิ้น เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2529

3.2.2.2 นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป จากการศึกษาปรากฏว่า การแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่มีผลเป็นการทั่วไปมีขั้นตอนและลักษณะเดียวกันกับการแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ท้าทาย เลิก เพิกถอน หรือแก้ไขนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะตัว ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 3.2.2.1 ผลที่แตกต่างกันลงมืออยู่ว่า การดำเนินการยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขนิติกรรมทางปกครองมีผลเป็นการทั่วไปนั้นจะดำเนินการออกคำสั่งที่แน่ชัดและเปิดเผย มีรูปแบบการดำเนินการอยู่ 2 กรณี

กรณีที่หนึ่ง การออกคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขนิติกรรมทางปกครองในรูปแบบของคำสั่งทางราชการที่เปิดเผยต่อประชาชน

ตัวอย่างเช่น นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งท้าทายเลิกการเลือกผู้หมู่บ้าน หมู่ที่ 4 ตำบลทุ่งตาเสา อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2525 และ

⁶⁹สำนักงานเขตบางกอกน้อย, "หนังสือที่ กท 9016/7617", ลงวันที่ 23 กันยายน

จัดให้มีการเลือกผู้หมู่บ้าน หมู่ที่ 4 ดังกล่าวขึ้นมาใหม่ที่ถูกต้องต่อไป⁷⁰ คำสั่งนี้กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้จังหวัดสงขลาทราบภายในปีเดียวกัน

จังหวัดสงขลาได้มีคำสั่งจังหวัดสงขลาที่ 2027/2528

ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2528 เรื่องยกเลิกการเลือกตั้งผู้หมู่บ้านและจัดให้มีการเลือกผู้หมู่บ้าน หมู่ที่ 4 ดังกล่าวขึ้นมา ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2528 เป็นต้นไป ประกาศคำสั่งนี้ในฉบับประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ว่าการอำเภอหาดใหญ่ ที่ทำการก้านตลบทุ่งตาเสา และ ที่สาธารณะในหมู่บ้าน หมู่ที่ 4 เพื่อให้ประชาชนดำเนินการเลือกผู้หมู่บ้านขึ้นมาใหม่

กรณีที่สอง การออกคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไข

นิติกรรมทางปกครอง ในรูปของหนังสือเวียนภายในของฝ่ายปกครอง วิธีนี้ถึงแม้จะไม่เป็นที่เปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป แต่ประชาชนก็อาจทราบได้โดยการศึกษาค้นคว้าและสามารถชี้อ้างอิงได้ในการติดต่อราชการกับฝ่ายปกครอง

ตัวอย่างเช่น ผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์ว่า ผู้ร้องทุกข์ได้นำคำพิพากษาพร้อมทั้งใบสำคัญคดีถึงที่สุดไปแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขานบุรี ขอให้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมตึกแถวให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ตามคำพิพากษาของศาลที่ให้ถือเอกคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาของจำเลย (ซึ่งได้หลบหนีไป) โดยผู้ร้องทุกข์ไม่มีโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินมาด้วย เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการให้ ด้วยเหตุผลว่าผู้ร้องทุกข์ไม่มีโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินมาด้วย ทั้งนี้ เพราะตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 72 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 11 ระบุว่าในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่มีโฉนด ผู้ขอจะต้องนำโฉนดฉบับเจ้าของที่ดินไปด้วย และกรณีที่ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน และปรากฏว่าโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ๆ ให้ปฏิบัติตนเองเดียวกับกรณี เจ้าของที่ดินมาออกใบแทนโฉนดที่ดิน แต่ในเรื่องนี้ไม่ปรากฏว่าโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหาย และเจ้าของที่ดินก็ไม่ได้ขอออกใบแทนโฉนดที่ดิน จึงไม่สามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ผู้ร้องทุกข์ได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยว่า กรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีโฉนดที่ดินสูญ

⁷⁰สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0108/12253", ลงวันที่ 29 สิงหาคม

หายตามกฎกระทรวงดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องออกใบแทนโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องทุกข์เพื่อทำให้สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล และกรมที่ดินควรดำเนินแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ระเบียบหรือคำสั่งเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ได้มาตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ในกรณีที่ยื่นคำขอไม่มีโฉนดที่ดินใบแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่⁷¹ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้กรมที่ดินดำเนินการตามคำวินิจฉัยและความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว⁷²

ภายหลังจากที่กรมที่ดินได้รับทราบคำสั่งของนายกรัฐมนตรีแล้วได้แยกการปฏิบัติตามคำสั่งออกเป็นสองกรณี ในกรณีแรกได้ดำเนินการออกใบแทนโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องทุกข์และดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ในกรณีที่สองส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขระเบียบ คำสั่ง ตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรมที่ดินได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินถือปฏิบัติออกใบแทนโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ซึ่งนำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมาแสดงให้จดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน แต่ไม่สามารถนำโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินมาได้เพราะจำเลยซึ่งเป็นผู้มีชื่อตามโฉนดที่ดินไม่ยอมส่งมอบโฉนดที่ดินเพื่อดำเนินการจดทะเบียนสิทธินิติกรรม โดยถือปฏิบัติตนเองเดียวกับกรณีที่เจ้าพนักงานออกใบแทนโฉนดที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497⁷³

3.2.3 การติดตามผลการสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขกฎกระทรวง ในบางกรณีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยว่า กฎกระทรวงใดที่ออกมาไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก็จะเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงนั้น⁷⁴

⁷¹ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 48/2529.

⁷² สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0108/13079", ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2529.

⁷³ กรมที่ดิน, "หนังสือที่ มท 0710/ว.01275", ลงวันที่ 16 มกราคม 2530

อนึ่ง หนังสือเวียนนี้ตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเสมือนว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง (ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 2.3.2.2.2 ของส่วนที่ 1 บทที่ 2).

⁷⁴ ตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสถือว่ากฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออก เช่น ระเบียบข้อบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งกฎกระทรวงในกรณีเช่นนี้ สามารถฟ้องให้เพิกถอนได้ (ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 2.3.2.1.1 ของส่วนที่ 1 บทที่ 2).

ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งผลคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต ขยายยาแผนปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่ประสงค์จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตขยายยาแผนปัจจุบัน ต้องมีร้าน ขยายยาซึ่งมีลักษณะถูกต้องตามกฎกระทรวงเสียก่อน กรณีเช่นนี้ ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตได้ดำเนินการลงทุน จัดให้มีร้านขยายยาแล้วยื่นขอรับใบอนุญาต หากทางราชการไม่อนุญาตก็จะทำให้ผู้ยื่นคำขอได้รับความ เสียหาย จึงควรสั่งการให้กระทรวงสาธารณสุขแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว โดยกำหนดขั้นตอนในการ ยื่นคำขอและการออกใบอนุญาต ให้มีเงื่อนไขและลักษณะที่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามความประสงค์ของ กระทรวงสาธารณสุข⁷⁵ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการ ให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการตามที่เลขา- ริการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ⁷⁶ ในที่สุดกระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎ กระทรวง ฉบับที่ 2 ดังกล่าว โดยให้ใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ 21 และฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2528) ลงวันที่ 22 มกราคม 2528 ออกตามความในพระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 แทน⁷⁷

นายกรัฐมนตรีได้สั่งการเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2525 ได้มีการดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว และได้มีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ 21 และฉบับที่ 22 (พ.ศ.2528) ลงวันที่ 22 มกราคม 2528 ออกตามความในพระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 แทน

3.3 การพิมพ์รายงานผลการปฏิบัติงาน

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดพิมพ์หนังสือ "วารสารกฎหมาย บกกรอง" ออกจำหน่ายแต่ไม่มีกำหนดที่แน่นอนว่าปีหนึ่งจะพิมพ์กี่เล่ม กี่ตอน หรือจะออกจำหน่ายในช่วง เวลาไหน วารสารกฎหมายบกกรองจะตีพิมพ์เรื่องราวร้องทุกข์ ผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ การสั่งการของนายกรัฐมนตรี การติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี แต่

⁷⁵สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือที่ สร 0601/ร.1435", ลงวันที่ 27 กันยายน 2525.

⁷⁶สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร 0108/16476", ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2525.

⁷⁷กฎกระทรวงทั้งสองฉบับประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 13 (ฉบับพิเศษ) วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2528.

เป็นการคัดเลือกงานวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์เฉพาะบางเรื่องมาตีพิมพ์ ซึ่งเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ในแต่ละปี ไม่ปรากฏการเก็บรวบรวมสถิติที่แน่นอนเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์และคำวินิจฉัยร้องทุกข์ ไม่มีรายงานการวิเคราะห์วิจัย การติดตามผลการปฏิบัติผลตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี อุบสรรคและปัญหา แต่อย่างใด

4. สภาพปัญหาและอุบสรรค

จากการศึกษาปรากฏว่า การเยียวยาความเดือดร้อนของเอกชนโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ยังมีปัญหาและอุบสรรคดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาในขั้นตอนการร้องทุกข์

เหตุผลประการหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้นมาซึ่งกับปรากฏานเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตอนหนึ่งว่า

"โดยที่ขณะนี้ ประชาชนอาจยื่นร้องทุกข์ต่อรัฐบาลได้สองทาง คือ ทางสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และทางสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน สมควรรวมไว้แห่งเดียวกัน คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา..."

ถึงกระนั้นก็ตามจนถึงปัจจุบันนี้ เอกชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำทางปกครองก็ยังคงมีความสับสนในการฟ้องร้องของรัฐให้เยียวยาความเดือดร้อนของตน เอกชนอาจใช้วิธีการฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อศาลยุติธรรม ร้องเรียนต่อส่วนราชการที่เป็นเจ้าของเรื่อง หรือต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ วิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีพร้อม ๆ กัน หรือบางรายอาจใช้ทุกวิธีที่กล่าวมา

สำหรับการร้องเรียนโดยตรงต่อส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ไม่มีระเบียบแบบแผนแน่นอนว่าต้องร้องเรียนต่อผู้ใดในระยะเวลาเท่าใด การร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีก็จะต้องผ่านการพิจารณาของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี งานนี้มีความซ้ำซ้อนกับงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการไปยังส่วนราชการต่าง ๆ วางระเบียบเกี่ยวกับการรับเรื่องราวร้องเรียนภายในส่วนราชการ⁷⁸ ซึ่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

⁷⁸สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือที่ สร 0601/ร.1274", ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2525.

ได้วางหลักการ แบ่งแยกงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ว่า

- "1. เมื่อสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้รับเรื่องร้องเรียนใด ๆ ถ้าเรื่องร้องเรียนนั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้ให้ส่งไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา
 - (1) เรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และ
 - (2) เรื่องนั้นยังไม่ขาดอายุความ
2. ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหารือร่วมกันถึงวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามข้อ 1. และทำความเข้าใจให้ตรงกันในความหมายของ (1) และ (2)"⁷⁹

อย่างไรก็ตาม ทุกวันนี้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็ยังคงรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ไขว่มากมาย บางเรื่องซึ่งมีลักษณะเดียวกับนายกรัฐมนตรีก็มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาปัญหานั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ การแก้ไขปัญหของชาวนาชาวไร่ และเกษตรกรที่ยากจน

ส่วนการวางระเบียบภายในของส่วนราชการเกี่ยวกับการร้องเรียนภายในของส่วนราชการนั้น นายกรัฐมนตรีได้สั่งการว่า "ในแง่ของทางการเมืองและบริหารนั้น หน่วยงานทุกหน่วยมีหน้าที่จะต้องพยายามปลดเบรลิ่งทุกข์ของราษฎรให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การวางระเบียบตายตัวจะทักให้ราษฎรไม่รู้จะหันหน้าไปหาใครได้"⁸⁰

ถ้าพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครอง เรื่องการพิจารณา "คำร้องทุกข์" ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีลักษณะเป็นการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ของการกระทำทางปกครอง จึงมีลักษณะเป็นการพิจารณา "คดีปกครอง" ในรูปแบบศาลปกครอง แต่การร้องทุกข์ต่อส่วนราชการอื่น ๆ นั้น เป็นการพิจารณารวม ๆ ไปทั้งเรื่องถึงความเหมาะสมของการกระทำ (opportunity) และความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงควรแยกกันไว้ เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่พิจารณาเรื่องความเหมาะสมของการกระทำ แต่ส่วนราชการและหน่วย

⁷⁹ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0108/8169", ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2526.

⁸⁰ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร 0108/15065", ลงวันที่ 17 กันยายน 2525.

งานของรัฐอื่น อาจพิจารณาส่วนนี้ได้ ดังนั้น การกระทำบางอย่างชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ก็อาจถูกส่วนราชการ รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีสั่งให้เลิกหรือแก้ไขการกระทำนั้นได้ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับวินิจฉัยในเรื่องนี้ ถ้าหากยึดหลักเช่นนี้ก็จะไม่เกิดความสับสนระหว่างการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กับการร้องทุกข์ต่อส่วนราชการต่าง ๆ แต่จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ความสัมพันธ์กับประชาชนทราบ เพราะยังมีประชาชนรวมทั้งนักกฎหมายจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจประเด็นนี้

อย่างไรก็ดี รัฐยังขาดการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างเพียงพอ จึงมีเรื่องร้องทุกข์ที่ส่งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจำนวนมากที่มีปัญหาเรื่องอายุความร้องทุกข์ ด้วยเหตุผลของความล่าช้าอันเนื่องมาจากขั้นตอนการพิจารณาภายในของส่วนราชการที่รับเรื่องราวร้องเรียนภายในจากเอกชน

4.2 ปัญหาการจัดองค์การภายในคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากการศึกษาพบว่า การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด และการแบ่งส่วนราชการตามสภาพงานนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดเจ้าหน้าที่ประจำเกี่ยวกับการตรวจสอบคำร้องทุกข์ เรียกว่า "กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์" สำหรับงานการติดตามสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ไม่ปรากฏว่ามีภารกิจที่สำคัญแก่งานนี้เลย เป็นงานย่อย ๆ ขึ้นหนึ่งของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นนิติกรระดับ 6-7 ทั้งเลขานุการนี้ไม่ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์โดยเฉพาะ แต่ยังทำหน้าที่อื่น ๆ อีก อาจถูกโยกย้ายสับเปลี่ยนไปทำงานในหน้าที่อื่น ๆ ตามวาระ

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับงานการสอดส่องดูแลปฏิบัติ ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศส งานนี้เป็นหน่วยงานแยกต่างหากโดยเฉพาะ เรียกว่า แผนกรายงานและศึกษาวิจัย "Commission du Rapport et des Etudes" มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่คือ กฤษฎีกาที่ 63-766 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1963 และกฤษฎีกาที่ 75-791 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1975⁸¹ จะเห็นได้ชัดเจนว่า ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสให้ความสำคัญแก่งานการบังคับคดีปกครองเป็นอย่างมาก ไม่น้อยไปกว่างานการวินิจฉัยคดีปกครองเลย

4.3 ปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ

นอกจากปัญหาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ยังมีปัญหาและอุปสรรค

⁸¹ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 3.2 และ 3.3 ส่วนที่ 2 บทที่ 2.

ภายนอกที่สำคัญอีกดังต่อไปนี้

4.3.1 ความไม่เข้าใจงานระบบกฎหมายปกครอง เป็นปัญหาส่วนรวมของนักกฎหมายไทย ซึ่งส่วนมากศึกษากฎหมายหลักเพียงกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสอนวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ในมหาวิทยาลัยมีอยู่น้อยมาก เป็นเพียงวิชาเล็ก ๆ ในสาขานิติศาสตร์ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการประกอบอาชีพของนักกฎหมายเอกชนมีหน่วยงานรองรับให้เข้าทำงานได้มาก และมีรายได้ดีกว่าการศึกษากฎหมายมหาชน

ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายในประเทศไทยส่วนใหญ่มุ่งจึงขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวินิจฉัยคดีปกครอง ความหมายของคดีปกครองก็ยังมี ความเข้าใจไม่ตรงกันของสถาบันวินิจฉัยกฎหมายหลักของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมมีความพยายามที่จะวินิจฉัยคดีปกครองทุกชนิด โดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักในการวินิจฉัย การวินิจฉัยคดีแพ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีเอกชนต้องให้ความเสมอภาคของคู่ความ และใช้ระบบการกล่าวหา คือ ผู้เป็นคู่ความมีหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนเอง ศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดอย่างเดียว ดังนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งพยานบุคคล พยานเอกสารของคู่ความทุกฝ่าย ต้องฟังข้อโต้แย้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี ทว่าที่คดียึดถือ ลำช้า ในชั้นบังคับคดีศาลยุติธรรมมีวิธีการบังคับคดีทางแพ่งโดยให้เจ้าพนักงานบังคับคดีไปตามเนื่งการบังคับคดีทางปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักกฎหมายปกครอง เพราะวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นต้องใช้ระบบไต่สวน คือ ศาลต้องลงไปค้นหาความจริงและพยานหลักฐานเอง การสืบพยานของคู่ความเป็นเพียงเครื่องประกอบในวิธีพิจารณาเท่านั้น นอกจากนั้น การบังคับคดีทางปกครองไม่อาจจะใช้วิธีการบังคับคดีโดยอาศัยเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ต้องอาศัยการสั่งการทางปกครอง ก่อให้เกิดความสับสนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน ทว่าที่การสั่งการของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะเจ้าพนักงานต้องคอยระมัดระวังและไม่แน่ใจว่านิติกรรมทางปกครองของตนจะเป็นผลให้ตนต้องถูกฟ้องร้องให้ต้องรับผิดชอบส่วนตัว อีกทั้งการพิจารณาและนำสืบทางศาลยุติธรรมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุที่ว่า เอกชนสามารถฟ้องร้องเจ้าพนักงาน ให้รับผิดชอบส่วนตัวได้ทั้ง ๆ ที่เขาทำในหน้าที่ราชการ ทำให้ความก้าวหน้าในชีวิตราชการต้องหยุดชะงัก ยิ่งการพิจารณาคดีล่าช้า ความเสียหายของเจ้าพนักงานโดยส่วนตัวก็ยังมีมาก

4.3.2 การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลบ่อยครั้งมากนับแต่ปี พ.ศ. 2575 ถึงปัจจุบัน ระยะเวลา 60 ปี มีรัฐธรรมนูญรวมทั้งประกาศ าท้ารัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรถึงปัจจุบัน จำนวน 25 ฉบับ มีการปฏิวัติบ่อยครั้งและทุกครั้ง มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ถึงแม้สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ด้วย ความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาลท้าวที่ข้าราชการเกิดความไม่แน่ใจในนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไป ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งมีผลสำคัญต่อการวางหลักกฎหมายปกครองในประเทศไทย

ในการติดตามสอดส่องดูแลที่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัดการปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2521 ตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2521 เป็นต้นมา มีสาระสำคัญที่จะเร่งรัดให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทั้งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการวาง ระเบียบการเร่งรัดการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับประชาชนและที่เกี่ยวกับส่วนราชการอื่น กับท้าว ราชการในสังกัดปฏิบัติโดยเคร่งครัด โดยกำหนดเวลาสำหรับปฏิบัติราชการไว้แต่ละขั้นตอน ถึงแม้จะ มีระเบียบราชการดังกล่าว ส่วนราชการและข้าราชการก็ละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ในการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน เป็นเหตุที่เรื่องราวทุกอย่างไม่สามารถยุติได้โดยเร็ว ก่อ ให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวม นายกรัฐมนตรีต้องมีคำสั่งท้าวไปอีกหลายครั้ง โดยนายกรัฐมนตรีก็ตระหนัก ดีว่าสาเหตุที่ข้าราชการไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี เพราะไม่แน่ใจในรัฐบาลที่มีการ เปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ครั้งดังนี้

"ยังมีส่วนราชการอีกหลายหน่วย ไม่ท้าวท้าวต่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุด เพราะเห็น ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้งก็จะไม่มีผู้ติดตามเรื่อง หรือผลการปฏิบัติ ตามคำสั่ง (จึงท้าว) น้าวเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเป็นการด่วนเพื่อช่วยกันพิจารณา แก้ไข โดยเฉพาะวิธีการที่จะท้าวรัฐบาลชุดใหม่ได้มีโรกาสท้าวถึงการสั่งการของ รัฐบาลชุดใหม่ ทั้งนี้ เพื่อท้าวประชาชนได้รับการท้าวทุกท้าวโดยเร็ว"⁸²

อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการผู้รับคำสั่งก็ยังคงชะลอคำสั่งของนายกรัฐ มนตรี โดยวิธีการนั่งเฉยบ้าง โดยขอท้าวผู้บังคับบัญชาระดับสูงท้าวท้าวบ้าง ถ้าพิจารณาถึงตำแหน่ง

⁸²สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร 0110 (งสส.)/4706", ลงวันที่ 5 เมษายน 2522.

ทางราชการประจำของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงทุกแห่งจะมีตำแหน่งผู้ตรวจราชการ ส่วนราชการระดับกรมบางแห่งก็จะมีตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรม แต่ผู้ตรวจราชการเหล่านี้จะทำหน้าที่ตรวจงานที่ส่วนราชการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการ ในลักษณะของงานบริหาร โดยพิจารณาจากเป้าหมาย ผลงาน กับการใช้จ่ายงบประมาณ อุปสรรคและปัญหาของการปฏิบัติงานในภาพรวม ไม่มีการตรวจผลการปฏิบัติงานคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในเรื่องร้องทุกข์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการตรวจสอบที่แน่นอนว่าส่วนราชการได้ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งสาเหตุที่ไม่ยอมปฏิบัติตาม ตลอดจนมาตรการป้องกันและแก้ไขไม่ให้ส่วนราชการนั้นและเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีก็ยังไม่ปรากฏว่ามีอยู่ในระบบบริหารราชการปัจจุบันของประเทศไทย

4.3.3 ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจ ในชั้นบังคับคดีปกครองไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด อย่างแน่ชัดในการสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการไปแล้วในเรื่องการวินิจฉัยร้องทุกข์

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับว่า การติดตามผลการปฏิบัติงานดังกล่าวจะทำได้เพียงใด เอกชนผู้ร้องทุกข์สามารถร้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือปฏิบัติล่าช้า รวมทั้งเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ต้องจ่ายค่าเสียหายและดอกเบี้ยตามจำนวนที่ล่าช้าไปนั้น

สภาพบังคับที่ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีแล้วจะเป็นความผิดทางวินัย ความรับผิดฐานละเมิดทางแพ่งและความรับผิดทางอาญา เป็นเพียงมาตรการในเชิงขู่เท่านั้น โดยข้อเท็จจริงฝ่ายปกครองมีวิธีการมากมายที่จะหลีกเลี่ยงความรับผิดทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น เช่น

4.3.3.1 โดยการขอทัณฑ์วน การขอทัณฑ์วนนี้อาจกระทำโดยขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนข้อเท็จจริงในคดีเสียใหม่ หรือขอทัณฑ์วนคำวินิจฉัยนั้นว่าถูกต้องหรือไม่

4.3.3.2 โดยการขอหารือ เมื่อได้รับแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฝ่ายปกครองอาจใช้วิธีขอหารือแนวทางปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะมีวิธีการปฏิบัติอย่างไร ครั้นได้รับคำตอบข้อหารือแล้ว ก็อาจจะมีการขอให้ทบทวนอีกว่า มีข้อขัดข้องไม่สามารถปฏิบัติได้โดยอุปสรรคต่าง ๆ และขอคำแนะนำอีกว่าจะปฏิบัติอย่างไร

4.3.3.3 โดยการรายงานตามลำดับชั้น จากการศึกษาพบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีไปยังกระทรวง ทบวง ต้นสังกัดของส่วนราชการนั้น กระทรวงหรือทบวงต้นสังกัดก็จะแจ้งตามลำดับชั้นลงไปยังส่วนราชการเจ้าของเรื่อง เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของส่วนราชการเจ้าของเรื่องก็อาจจะใช้วิธีรายงานตามลำดับชั้นย้อนกลับไปยังกระทรวง ทบวง ถึงเหตุขัดข้องต่าง ๆ การรายงานย้อนไปย้อนมาตามลำดับชั้นเช่นนี้ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถชะลอการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีได้นานนับปี

4.3.3.4 โดยการโยกย้ายเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบ เมื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้รับแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรี แต่หลังจากนั้นไม่นาน เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบของส่วนราชการนั้นโยกย้ายไปหรือปลดเกษียณไป ผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่อาจจะไม่ทราบเรื่องที่เกิดขึ้นเลย ถ้าหากเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนไม่ติดตามเรื่องก็อาจทำให้เรื่องสูญหายไปโดยง่าย

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น เป็นการศึกษาโดยวิเคราะห์วิจัยทางเอกสาร วัตถุประสงค์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการบางแห่งที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่ไม่สามารถจะพบข้อมูลทางเอกสารและทางสถิติได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีปัญหาและอุปสรรคในการติดตามผลการปฏิบัติงานตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีอย่างไรบ้างหรือไม่ จำนวนเท่าใด เพราะไม่มีการรวบรวมและทำรายงานวิจัยในเรื่องนี้ไว้เลย.