

การควบคุมมติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมมติคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไป จึงเป็นเรื่องของการควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งมีองค์กรและวิธีการในการควบคุมหลายกรณีด้วยกัน และอาจจะแยกได้ ๒ วิธีด้วยกัน คือ

๑. การควบคุมโดยวิถีทางทางการเมือง
๒. การควบคุมโดยวิถีทางอื่น

๑. การควบคุมโดยวิถีทางทางการเมือง เป็นการควบคุมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี การควบคุมอาจแยกออกได้เป็น ๓ ประการ¹คือ การควบคุมนโยบาย การควบคุมการบริหารทั่วไป (general administration) และการควบคุมการเงิน (financial administration)

การควบคุมนโยบายเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ว่า คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภา โดยจะมีการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ก็ได้ แล้วแต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในขณะนั้น การควบคุมนโยบายจึงเป็นเรื่องของการให้ความเห็นชอบในนโยบายหรือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ส่วนการควบคุมทางการเงิน มีวิธีการ ๒ ประการ คือ การอนุมัติรายจ่ายเป็นการประจำปี โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นการควบคุมก่อนการใช้จ่ายเงิน ส่วนการควบคุมหลังการใช้จ่ายเงิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาทราบ เป็นประจำทุกปี ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน

¹อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๙๓.

ของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ส่วนการควบคุมการบริหารทั่วไป นั้น จะเป็นการควบคุมการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ซึ่งวิธีการควบคุม จะ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การยื่นญัตติ การตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ

ตัวอย่างที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการควบคุมมติคณะรัฐมนตรีโดยวิถีทางทางการเมืองคือ ร้อยตำรวจเอก เฉลิมอยู่บำรุง ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ใช้อำนาจในฐานะ เป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้เสนอเรื่องปลดคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งยังไม่ครบกำหนดตามวาระ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีทราบในวาระจรเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๒ โดยให้เหตุผลว่าได้พิจารณาถึง เหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสมแล้ว เห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งมีใช้กรรมการโดยตำแหน่ง ขึ้นใหม่ มติคณะรัฐมนตรีที่ให้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการคัดค้านจากพนักงาน รัฐวิสาหกิจแห่งนั้น และได้รับการท้วงติงจากมหาชนโดยทั่วไปด้วย จนในที่สุด คณะรัฐมนตรีจึงต้องมีมติเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ให้มีการทบทวนและแต่งตั้ง คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจชุดนั้นขึ้นใหม่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวได้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ มีการดำเนินการทางการเมืองด้วยการนำไปสู่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๑๙ - ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๒ และยุติลงด้วยมติไว้วางใจ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๒

นอกจากการควบคุมมติคณะรัฐมนตรีโดยวิถีทางทางการเมืองแล้ว คณะรัฐมนตรีเองก็อาจจะมิตติคณะรัฐมนตรีออกมาเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของ รัฐมนตรีแต่ละท่านได้ ซึ่งเป็นการควบคุมโดยวิถีทางทางการเมืองและทางกฎหมาย ประการหนึ่ง ตัวอย่างเช่น

เรื่อง นโยบายห้ามนำเข้าเครื่องเล่นเกมเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า เดิมได้มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำ สินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๓๗) พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๕๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้เครื่องเล่นเกมซึ่งใช้ไฟฟ้าหรือเครื่องกล ที่ใช้เล่นโดยวิธีกด

ติด ดึง ยิง โยน โยกหรือหมุน โดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือเครื่องเล่นเกมนั้นสามารถทำให้มีการแพ้ชนะได้ ที่เป็นเครื่องครบชุดสมบูรณ์หรือมีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญที่ทำให้เห็นได้ว่าเป็นเครื่องครบชุดสมบูรณ์ ไม่ว่าจะนำเข้ามาในสภาพที่ประกอบเข้าด้วยกันหรือถอดแยกออกจากกัน ตามพิกัดอัตราอากรขาเข้าประเภทที่ ๙๕.๐๔ เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้าในราชอาณาจักร (ขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์)

ปรากฏว่าในช่วงเวลานั้น ได้มีปัญหากลอบเล่นการพนันโดยใช้เครื่องเล่นไฟฟ้าหรือเครื่องกลมาก คณะรัฐมนตรีจึงมีนโยบายห้ามนำเข้าเครื่องเล่นเกมเข้ามาในราชอาณาจักรโดยเด็ดขาด โดยได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ ให้กระทรวงพาณิชย์รับไปพิจารณาและดำเนินการห้ามนำเข้าเครื่องเล่นเกมซึ่งใช้ไฟฟ้าหรือเครื่องกล รวมทั้งวงจรหรือชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ที่มีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญที่อาจจะนำเข้ามาประกอบเข้าด้วยกันเป็นเครื่องเล่นเกมซึ่งใช้ไฟฟ้าหรือเครื่องกลที่สามารถนำไปเล่นพนันได้

แต่นายกฤษฎา ช่วยปลอด ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้ใช้อำนาจออกใบอนุญาตให้มีการนำเข้าเครื่องเล่นเกมซึ่งใช้ไฟฟ้าหรือเครื่องกล หลายครั้ง โดยได้อนุญาตก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว การกระทำของนายกฤษฎา ถือได้ว่าขัดกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี (แม้จะเป็นมติคณะรัฐมนตรีในภายหลังก็ตาม) และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ปลดนายกฤษฎา ช่วยปลอด ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๓

ตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้จะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจตามกฎหมายของรัฐมนตรีแต่ละท่าน คณะรัฐมนตรีก็อาจจะมิตติคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป กำหนดนโยบายให้มีผลใช้บังคับเหนือรัฐมนตรีแต่ละท่านในฐานะที่เป็นข้าราชการการเมืองได้

การควบคุมโดยวิถีทางการเมือง เป็นการควบคุมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีลักษณะเป็นการเมืองมาก การควบคุมโดยวิถีทางการเมือง จะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับทัศนคติของประชาชน

ในการให้ความสนใจ ติดตาม แสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี และขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและกลไกของระบบการเมืองการปกครองของประเทศด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ

๒. การควบคุมโดยวิถีทางอื่น ที่มีใช้วิถีทางทางการเมืองนั้น คือ การควบคุมภายในฝ่ายบริหาร ทั้งก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี และหลังมีมติคณะรัฐมนตรี แล้ว และการควบคุมในลักษณะที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ซึ่งอาจจะควบคุมโดยองค์กรฝ่ายบริหารเอง หรือควบคุมโดยองค์กรฝ่ายตุลาการก็ได้

การควบคุมภายในฝ่ายบริหารนั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาสร้างระบบการควบคุมฝ่ายบริหารเอง ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบฝ่ายบริหารและรวมตลอดไปถึงวิธีการแก้ไขของรัฐสำหรับประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายบริหารด้วย²

การควบคุมก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี จะเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหารโดยแท้ กล่าวคือ เรื่องที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหรือเพื่อทราบนั้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของกระทรวง ทบวง กรม จะต้องเป็นผู้ลงนามในหนังสือนำเสนอเรื่อง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเท่านั้น³ และเรื่องในส่วนราชการเจ้าของเรื่องส่งไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี หากเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น จะต้องได้มีการพิจารณาร่วมกัน หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนั้นด้วย⁴ ดังนั้น เรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาจึงเป็นเรื่องที่ได้ผ่านกระบวนการขั้นตอนภายในกระทรวง เจ้าของเรื่องก่อน และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาเรื่องแล้ว ซึ่งก็จะทำให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาวินิจฉัย และตัดสินใจอย่างรอบคอบ และมีข้อมูลครบถ้วน มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก็จะได้รับการยอมรับและสามารถปฏิบัติตามได้โดยไม่มีปัญหา

²อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า ๑๐๐.

³ข้อ ๑๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑.

⁴ข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑.

แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เป็นกระบวนการที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับปัจจัยและเงื่อนไขของสภาการณ์ในขณะนั้น บางครั้งเรื่องที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เป็นไปโดยรีบด่วน มิได้มีการพิจารณาโดยรอบคอบ มติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาจึงอาจจะขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีเดิม ๆ ได้ นอกจากนี้แล้ว การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี ก็เป็นเรื่องที่ไม่มีระบบที่แน่นอนชัดเจน

ในทางปฏิบัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะเป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบเรื่องทุกเรื่องก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะตรวจสอบเรื่องเดิม คือ ความเป็นมาและมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องด้วย ประการสำคัญที่สุดคือ จะตรวจสอบว่า เรื่องที่เสนอเข้ามาสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายที่จะพิจารณา อนุญาต อนุมัติ หรือเห็นชอบ หรือไม่ หากไม่อยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรี แต่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็จะส่งเรื่องคืน แต่เท่าที่ผ่านมา มีการส่งเรื่องคืนกระทรวงด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ไม่มากนัก เพราะเรื่องบางเรื่องแม้จะไม่อยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรี แต่เป็นเรื่องที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็มักจะเสนอเรื่องมาเพื่อรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ และเรื่องที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบนั้น รัฐมนตรีแต่ละท่านในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ก็สามารถที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและลงมติได้

ดังนั้น การควบคุมก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี จึงอาจจะควบคุมมติคณะรัฐมนตรีได้ในแง่อำนาจในการออกมติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องมีอำนาจในการออกมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ควบคุมได้ในแง่มิให้ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เดิม เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ของมติคณะรัฐมนตรีได้ในระดับหนึ่ง แต่การควบคุมในลักษณะนี้มีอาจจะหวังผลได้แน่นอน เพราะมิได้มีการบวนการ และระบบการตรวจสอบที่แน่นอนและชัดเจน

ส่วนการควบคุมภายหลังมีมติคณะรัฐมนตรีแล้วนั้น อาจจะเป็นการควบคุมภายในฝ่ายบริหารเอง หรือการควบคุมโดยสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาลยุติธรรม) ก็ได้

การควบคุมภายในฝ่ายบริหารภายหลังมีมติคณะรัฐมนตรีแล้ว เป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้บ่อย เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีสามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย การขอทบทวน แก้ไข เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีมีอยู่เสมอ หากส่วนราชการใดไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ เนื่องจากมีปัญหาในการดำเนินการ หรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องบางประการ ก็อาจจะทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ยกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ถือเป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารเอง

แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตในที่นี้ว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี จะต้องกระทำโดยคำนึงถึงความชอบธรรม และความชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนความเหมาะสมของการมีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นด้วย กล่าวคือ หากมติคณะรัฐมนตรีมีการยกเลิกหรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้ง่ายและบ่อย ๆ แล้ว ความเชื่อถือและการยอมรับในมติคณะรัฐมนตรีก็จะมีน้อยลง ส่งผลถึงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานของรัฐ และรวมตลอดถึงการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเองด้วย⁵ เพราะความชอบธรรมทางการเมือง (Political legitimacy) ของคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงาน ถ้าขาดประสิทธิภาพ ขาดข้อมูล มติคณะรัฐมนตรีก่อให้เกิดความเสียหายและความผิดพลาด ความชอบธรรมทางการเมืองในส่วนองประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินก็จะหมดไป

⁵ สือมวลชน (ประสงค์ วิสุทธิ์ , มติชนรายวัน วันอังคารที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๒) ได้เคยวิพากษ์วิจารณ์มติคณะรัฐมนตรีไว้ว่า "มติคณะรัฐมนตรีถือเป็นอาญาสิทธิ์ หรือกลไกที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ข้าราชการประจำที่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัย ไม่เพียงแต่ข้าราชการประจำเท่านั้น ข้าราชการการเมือง บรรดาคณะรัฐมนตรีก็ไม่อยู่นอกเหนือกฎเกณฑ์ ดังกล่าว หากข้าราชการหรือบรรดาคณะรัฐมนตรีไม่สนใจมติคณะรัฐมนตรีแล้ว บ้านนี้เมืองนี้ คงสับสนวุ่นวายไร้ระเบียบแบบแผน กลไกของรัฐคงทำงานกันอย่างไรทิศทางไร้ประสิทธิภาพ และกระทบถึงเสถียรภาพในที่สุด เพราะคณะรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่จะบังคับกลไกต่าง ๆ ให้เป็นไปตามอำนาจสูงสุดได้ จริงอยู่มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายที่ผู้ฝ่าฝืนต้องถึงขั้นติดคุกติดตาราง มติคณะรัฐมนตรีอาจมีการทบทวนได้ ถ้าสถานการณ์ในช่วงหนึ่งๆ เปลี่ยนแปลงไปจนมติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีความเหมาะสม ล้าสมัย หรือไม่อำนวยประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่เหตุผลที่จะขอให้มีการเปลี่ยนแปลง ทบทวน มติคณะรัฐมนตรี ก็ต้องหนักแน่นสมเหตุผล เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อพวกพ้อง การหวังผลทางการเมืองของคนบางกลุ่มเท่านั้น.

ปัญหาเรื่องการควบคุมภายในฝ่ายบริหาร เป็นเรื่องที่สำคัญและละเอียดอ่อน มีเทคนิคในการบริหารงานมาก สมควรที่จะได้มีการศึกษาโดยละเอียดและแยกออกเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหากจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เช่นเดียวกับการควบคุมโดยวิธีทางทางการเมือง

ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะ ได้ศึกษาถึงหลักกฎหมายและบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยมุ่งเน้นเฉพาะการควบคุมมติคณะรัฐมนตรีของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และศาลยุติธรรม โดยจะศึกษาว่า คณะรัฐมนตรีจะถูกฟ้องร้องและต้องรับผิดชอบหรือไม่ มติคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไป มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะ เป็นนิติกรรมทางปกครอง และนิติกรรมทางปกครองที่ออกตามมติคณะรัฐมนตรี จะถูกนำมาเป็นเหตุร้องทุกข์ ฟ้องร้อง หรือต่อสู้คดีได้หรือไม่ และผลของการวินิจฉัยหรือคำพิพากษาจะเป็นเช่นใด มีผลเฉพาะคู่ความที่ฟ้องร้อง หรือจะมีผลเป็นการทั่วไป

๑. การควบคุมมติคณะรัฐมนตรีโดยศาลยุติธรรม

ก่อนที่จะศึกษาเรื่องการควบคุมมติคณะรัฐมนตรีโดยศาลยุติธรรม มีประเด็นที่ควรพิจารณาก่อนคือ คณะรัฐมนตรีจะเป็นโจทก์หรือถูกฟ้องร้องเป็นจำเลย ต่อศาลยุติธรรมได้หรือไม่

เนื่องจากศาลยุติธรรมไม่ได้แยกความคิดทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษออกจากกฎหมายเอกชน ศาลยุติธรรมจึงพิจารณาสิทธิของประชาชนตามกฎหมายปกครองในฐานะที่เป็นสิทธิอย่างหนึ่งในทางแพ่ง^๖ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ที่บัญญัติว่า "เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่ง และประมวลกฎหมายนี้"

จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่วางบรรทัดฐานในเรื่องนี้พบว่าศาลได้วางหลักเกณฑ์ไว้ประการหนึ่งว่า ผู้ที่จะเป็นคู่ความต้องเป็นบุคคลตามกฎหมาย

และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑(๑๑) ได้ให้วิเคราะห์ศัพท์คำว่า "คู่ความ" ไว้ว่า หมายถึง บุคคลผู้ยื่นคำฟ้อง หรือถูกฟ้องต่อศาล และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ

ดังนั้น บุคคลเท่านั้นที่เป็นโจทก์ฟ้องหรือร้องขอเป็นคดีต่อศาลได้ คณะรัฐมนตรีมิใช่นิติบุคคลตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรร่วมของรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของรัฐมนตรีเท่านั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีอาจจะ เป็นโจทก์ฟ้องบุคคลอื่นให้เป็นจำเลยได้ และมีอาจจะใช้สิทธิทางศาลได้ และเช่นเดียวกัน คณะรัฐมนตรีจึงมีอาจจะตกเป็นจำเลยในศาลได้ ประชาชน หรือเอกชน คนใดคนหนึ่งไม่อาจจะฟ้องคณะรัฐมนตรีเป็นจำเลยได้ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๔/๒๕๔๐ ระหว่างพระยาปริदानฤเบศร์ โจทก์ ฟ้องรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นจำเลย ศาลได้ตัดสินไว้ว่า ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องในศาลได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รัฐบาลนั้น แม้จะหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติหรือหมายถึงคณะบุคคล ก็ไม่เป็นนิติบุคคล จึงเป็นคู่ความไม่ได้

แต่กรณีอาจจะเกิดขึ้นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหาย หรือกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเอกชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้ เอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีวิธีการอย่างไรที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

จากการศึกษาพบว่า เอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรี จะไม่ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี หรือมีคำพิพากษาว่า มติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยตรง ส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นการฟ้องให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ออกมาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ

องค์กรของรัฐในเรื่องนั้น และจะไม่ฟ้องคณะรัฐมนตรีโดยตรง เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีมิใช่นิติบุคคล แต่ก็มีบางเรื่อง เช่นกันที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติ คณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยฟ้องรัฐมนตรีทุกท่านที่ร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีชุดนั้นเป็น จาเลย ซึ่งศาลก็รับฟ้อง และพิจารณาพิพากษาคดีให้ ตัวอย่างคือ คำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๓๒๖/๒๕๒๕ บริษัท สุรามหาคุณ จำกัด เป็นโจทก์ ฟ้องรัฐมนตรีทั้งคณะเป็นจำเลย โดยขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในคำฟ้องตอนหนึ่งโจทก์อ้างว่า จำเลยที่สี่ ขณะฟ้องเป็นนายกรัฐมนตรีและเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วย จำเลยที่ห้าถึงที่สี่สิบแปด ในฐานะรัฐมนตรีประจำกระทรวงและทบวงต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวงให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนไทยทั้งหมด

ต่อไปนี้จะได้พิจารณาถึงเรื่องการควบคุมมติคณะรัฐมนตรี โดยศาลยุติธรรม ดังนี้

๑.๑ ผู้มีสิทธิฟ้องร้อง

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ผลทางกฎหมายของ มติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับ ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อ ประชาชนทั่วไปมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มติคณะรัฐมนตรี จะมีลักษณะบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม และต้องถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางที่ มติคณะรัฐมนตรีกำหนด เหตุผลก็เพราะผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชา มิเช่นนั้นการบริหารงานย่อมจะดำเนินงานไม่ได้ แต่สำหรับประชาชน ทั่วไปแล้ว มติคณะรัฐมนตรีไม่มีผลบังคับใด ๆ และไม่ได้โต้แย้งสิทธิใด ๆ ของ ประชาชน หรือเอกชน มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นหนังสือเวียนไม่ผูกพันประชาชนให้ต้องถือ ปฏิบัติตาม ไม่มีฐานะเป็นนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น จะได้แยกศึกษาเกี่ยวกับ ผู้มีสิทธิฟ้องร้องออกเป็น ๒ กรณี คือ

๑.๑.๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกระทบสิทธิ

๑.๑.๒ ประชาชนที่ได้รับความเสียหาย

๑.๑.๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกระทบสิทธิ

จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ศาลยุติธรรมได้วางหลักเกณฑ์ในการฟ้องร้องคดีไว้ประการหนึ่งว่า ผู้ที่จะฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย กล่าวคือ สิทธิและหน้าที่ของผู้ที่จะ เสนอคำฟ้องต่อศาลนั้นได้ถูกโต้แย้งแล้ว หรือมีการกระทบกระทั่งถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากนิติกรรมทางปกครองกับฝ่ายปกครอง จึงต้องขออำนาจศาลให้บังคับโดยการฟ้องผู้โต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่นั้น เป็นจำเลยต่อศาล หรือมีการใช้สิทธิทางศาลขอให้เพิกถอนการกระทำที่โต้แย้งสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว

ปัญหาก็คือว่า ถ้ามติคณะรัฐมนตรีที่ออกมากระทบกับสิทธิ หน้าที่ และสถานะทางกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐบุคคลนั้นจะมาฟ้องศาลขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่

ตามแนวความคิดของศาลไทย ได้ยึดถือหลักเกณฑ์ที่ว่า ผู้ที่จะฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย อย่างเคร่งครัด^๗ ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไป ที่มีได้กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ หรือสถานะทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอาจจะนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาฟ้องร้องให้เพิกถอนมติดังกล่าวได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่และพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

มีคำพิพากษาฎีกาที่พอเทียบเคียงกับเรื่องนี้ได้ คือ คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๕๓/๒๕๓๖ วินิจฉัยว่า ราษฎรหรือสมาชิกเทศบาล ไม่มีสิทธิฟ้องให้เพิกถอนมติที่สภาเทศบาลได้ประชุมไป เพราะยังไม่มี การโต้แย้งสิทธิ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖

^๗ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๑/๒๕๓๐ วินิจฉัยว่า ในคำฟ้องก็ดี คำร้องขอก็ดีจะต้องกล่าวหรือบรรยายให้เห็นด้วยว่าตนมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน หรือมีข้อเท็จจริงที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ หากยื่นฟ้องโดยกล่าวว่าไม่มีกรณีโต้แย้งต่อสิทธิหรือหน้าที่ของตนดังกล่าว แต่ถ้าหากศาลเห็นว่ามิก็ขอให้ศาลพิพากษาให้ตนชนะคดี ดังนี้ ไม่เป็นฟ้องหรือฟ้องแย้ง อันจะพึงรับไว้พิจารณา.

ตามแนวความคิดของกฎหมายปกครอง

เยอรมันบุคคลบางประเภท เช่น ข้าราชการ นักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ นักโทษ เป็นต้น อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการดูแลของรัฐเป็นพิเศษจากเอกชนทั่วไป สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดมากกว่าเอกชนอื่น เนื่องจากมีการยอมตนหรือจำต้องยอมตนให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอำนาจปกครอง ความสัมพันธ์พิเศษดังกล่าวนี้ ศาลปกครองของเยอรมัน แยกพิจารณาออกเป็น ๒ ด้าน คือ

๑) ความสัมพันธ์พื้นฐาน เป็นนิติสัมพันธ์ในการก่อ เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งความสัมพันธ์พิเศษ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีผลไปกระทบต่อความสัมพันธ์พื้นฐานนี้ ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก กระทั่งสิทธิของข้าราชการ นักศึกษา หรือนักโทษ ในฐานะส่วนตัว การพิจารณาโทษทางวินัย คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการ ย่อมมีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก คำสั่งดังกล่าวจึง เป็นนิติกรรมทางปกครอง ข้าราชการผู้ถูกกระทบสิทธิอาจฟ้องโต้แย้งคำสั่งต่อศาลได้ และศาลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒) ความสัมพันธ์ในทางการงาน เป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการทางาน ซึ่งข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม ไม่ใช่ในฐานะส่วนตัว ดังนั้นสถานภาพทางกฎหมายในฐานะส่วนตัวของข้าราชการผู้นั้นไม่ถูกกระทบกระเทือน กรณีดังกล่าวจึงถือว่าเป็นระเบียบ คำสั่งในทางการงานจึงไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก และไม่ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งนั้นหาได้ไม่

กรณีเช่นเดียวกัน หากเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่กระทบถึงสิทธิ หน้าที่ หรือสถานะทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่ลงโทษทางวินัย คำสั่งให้ออก ไล่ออก ฯลฯ มติคณะรัฐมนตรีนั้นก็จะมีลักษณะ เป็นนิติกรรมทางปกครอง ที่มีผลโดยตรงไปสู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครอง

^๘ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, "องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองในประเทศไทย เยอรมัน", นิติศาสตร์ ๑๗, ๓ (กันยายน ๒๕๓๐); ๔๔-๔๕.

ต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย กล่าวคือ ศาลมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ ความชอบ
ด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาแนว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ผ่านมามีปรากฏว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งถูกลงโทษฐานกระทำผิด
วินัยอย่างร้ายแรงฟ้องว่า คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
และขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งนั้น ศาลยุติธรรมค่อนข้างจำกัดอำนาจของตนเอง
ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือนิติกรรมทาง
ปกครองประเภทนี้ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยตลอดมาว่า การสั่งให้ออกจากราชการ
การสั่งปลดออกจากราชการ⁹ การสั่งไล่ออกจากราชการ¹⁰ และรวมถึง
การวินิจฉัยว่าโจทก์มีความผิดทางวินัยหรือไม่¹¹ เป็นการปฏิบัติตามอำนาจและ
หน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจ
ของทางราชการฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เมื่อโจทก์เห็นว่าคำสั่งนั้น ๆ ไม่ถูกต้อง
หรือโจทก์ไม่ได้รับความเป็นธรรมเพราะถูกกลั่นแกล้งประการใด ก็ชอบที่จะปฏิบัติ
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่ ไม่ใช่ใช้อำนาจหน้าที่ของศาล
ที่จะเข้าไปชี้ขาดในเรื่องนี้ โจทก์จะขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และหรือขอให้
ศาลสั่งผู้บังคับบัญชาของโจทก์ให้รับโจทก์กลับเข้ารับราชการต่อไปตามเดิมหาได้ไม่¹²

ในขณะที่ประเทศไทยได้ยึดหลักว่า ผู้ที่จะ
ฟ้องคดีได้จะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ในประเทศฝรั่งเศส
ระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ได้ยอมรับความหมายของคำว่า "ส่วนได้เสีย"
(Interet) ของผู้ร้อง กว้างกว่าการถูกโต้แย้งสิทธิเฉพาะตัวของบุคคล ในช่วง
ศตวรรษ ที่ ๑๙ ศาลไม่ยอมรับคำร้องของข้าราชการที่ขอให้พิจารณานิติกรรมทาง
ปกครองที่เกี่ยวกับข้าราชการนั้น เพราะศาลถือหลักว่า นิติกรรมทางปกครองดังกล่าว

⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๖๖/๒๕๑๓, ๒๘๓๐/๒๕๒๐, ๑๘๙๖/๒๕๒๒.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๕/๒๕๑๖, ๒๕๓๑/๒๕๒๒.

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๒๒/๒๕๒๒, ๑๑๕๕/๒๕๒๖.

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๓๕/๒๕๒๙.

มีลักษณะ เป็นการกระทำในทางบริหารโดยแท้ (Actes de pure administration) หรือเป็นการกระทำในการใช้อำนาจหน้าที่ (Actes d' autorite) ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ แนวคำพิพากษาของศาลเริ่มเปลี่ยนแปลงไป ใน ค.ศ. ๑๙๐๓ กองเซย์ เดตาร์ท (คดี Lot et Moline, วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๑๙๐๓) ยอมรับคำร้องขอของข้าราชการที่ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับอาชีพข้าราชการของข้าราชการผู้นั้นได้ ในปี ๑๙๐๖ กองเซย์ เดตาร์ท (คดี Acindor, วันที่ ๑ มิถุนายน ๑๙๐๖) ยอมรับคำร้องแม้เพียงว่า นิติกรรมทางปกครองที่ขอให้เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ที่พึงได้ของข้าราชการ ไม่จำเป็นจะต้องเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับไปแล้ว (Droit acquis)¹³

ในปัจจุบันนี้ ข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส สามารถขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่านิติกรรมนั้นจะเป็นนิติกรรมที่มีลักษณะบังคับทั่วไปหรือบังคับเฉพาะเจาะจง ถ้าเป็นนิติกรรมที่ส่งผลกระทบต่ออาชีพหรือเอกลักษณ์แห่งข้าราชการของตน แต่ศาลจะไม่รับคำร้องที่ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบภายในขององค์กรหรือหน่วยงาน¹⁴

ตัวอย่างนิติกรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับข้าราชการและการจัดระเบียบภายในองค์กร

(๑) นิติกรรมที่เกี่ยวกับข้าราชการโดยตรง

เช่น นิติกรรมที่มีลักษณะบังคับทั่วไปที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่ของข้าราชการ ตัวอย่าง คือ เรื่องการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือน แต่ข้าราชการประเภทหนึ่งจะไปร้องขอให้ศาลเพิกถอนการขึ้นเงินเดือนของข้าราชการอีกประเภทหนึ่งไม่ได้ เพราะตนไม่ได้สังกัดอยู่ในประเภทหลังนี้ ดังนั้น ข้าราชการจะร้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพของตนได้ แต่จะร้องขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำซึ่งไม่เกี่ยวกับการงานและสถานภาพของตนไม่ได้

¹² คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๑๘/๒๔๕๕, ๒๓๗๖/๒๕๒๖.

¹³ โภคิน พลกุล, การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง, เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ ๒๖-๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๐, ๖๒.

¹⁴ โภคิน พลกุล, การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง, ๖๒-๖๓.

สำหรับนิติกรรมอันมีลักษณะบังคับเฉพาะ
เจาะจงนั้น ข้าราชการสามารถร้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้ในเรื่อง
เกี่ยวกับการเลื่อนชั้น เลื่อนชั้น การลงโทษทางวินัยที่เกิดขึ้นกับตน การปฏิเสธให้
ค่าสินไหมทดแทนจากทางรัฐ

(๒) การกระทำที่เกี่ยวกับข้าราชการ
คนอื่นแต่อาจส่งผลกระทบต่ออาชีพของข้าราชการผู้ร้อง ผู้มีสิทธิร้องขอให้ศาล
เพิกถอนนิติกรรมนั้น หมายความว่ารวมทั้งผู้มีสิทธิจะได้เข้าทำงานเป็นข้าราชการ
และผู้ที่ เป็นข้าราชการแล้ว ผู้มีสิทธิเข้าทำงานสามารถร้องขอให้ศาลเพิกถอน
การบรรจุแต่งตั้งที่เกิดขึ้นภายหลังการสอบแข่งขันหรือการคัดเลือกได้ ส่วนผู้ที่ เป็น
ข้าราชการอยู่แล้วก็สามารถร้องขอให้ศาลเพิกถอนการบรรจุ หรือแต่งตั้งบุคคลอื่น
ด้วยเหตุผลว่าการบรรจุหรือแต่งตั้งนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ความก้าวหน้า
คือการเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนชั้นของตน หรือก่อให้เกิดการแข่งขันกับตนโดยไม่เป็นไป
ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดได้ (คดี Rodiere , วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๑๙๒๕)

(๓) นิติกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่
เอกสิทธิของข้าราชการ ถ้ามีนิติกรรมทางปกครอง เช่นนี้ขึ้น ศาลยอมรับให้ข้าราชการ
ที่สังกัดอยู่ในประเภทเดียวกันทุกคนมีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้
อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังศาลปกครองพยายามจำกัดการรับคำร้องในลักษณะนี้
มากขึ้น โดยมองว่าค่อนข้างเป็นเรื่องของการจัดระเบียบภายในองค์กร

(๔) นิติกรรมเกี่ยวกับการจัดระเบียบ
ภายในองค์กร ข้าราชการไม่อาจจะร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมเช่นนี้ได้ เช่น
การโอนหน่วยงานหนึ่งไปไว้กับอีกหน่วยงานหนึ่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของ
ข้าราชการ การกำหนดวิธีปฏิบัติ การคัดเลือกบุคลากร การอบรม การใช้และ
ปรับปรุงสถานที่ทำงาน การจัดเครื่องอำนวยความสะดวกให้ข้าราชการ
ในการดำเนินงาน ฯลฯ การจัดระเบียบภายในหน่วยงาน ก็คือ นิติกรรมทั้งหลาย
ที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กร หรือหน่วยงานโดยเฉพาะนั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า
ในประเทศฝรั่งเศสค่อนข้างมีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการฟ้องคดีของข้าราชการ
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจาก กองเซย์ เดตาร์ท ได้พิจารณาและตัดสินจากคดี

แต่ละคดี และวางแนวทางที่ชัดเจนขึ้น โดยนักทฤษฎีที่สำคัญ ๆ แต่สำหรับประเทศไทย ศาลยุติธรรมได้ทำหน้าที่พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีเกี่ยวกับการฟ้องคดีของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยศาลได้ยึดแนวทางเช่นเดียวกับการฟ้องคดีทางแพ่ง ทำให้แนวทางในการฟ้องคดีปกครองของประเทศไทย ยังไม่ชัดเจน แน่นนอน และไม่มี หลักกฎหมายพิเศษสำหรับคดีปกครอง

๑.๑.๒ ประชาชนที่ได้รับความเสียหาย

ศาลยุติธรรมได้วางแนวบรรทัดฐาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ไว้ว่า ผู้ที่จะฟ้องคดีต้อง เป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเนื่องมาจากการกระทำอย่างใด ๆ ของฝ่ายปกครอง เช่น กรณีอาจจะเป็นเรื่องนี้ ละเมิด ลากมิควรถัด หรือสัญญา เป็นต้น หรือแม้แต่การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทาง ปกครองใด ๆ การฟ้องร้องต้องถือหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นอย่างเคร่งครัด

การฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อศาลเพื่อให้ ศาลควบคุม ตรวจสอบ มติคณะรัฐมนตรีว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือจะฟ้อง เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่ นั้น ศาลจะพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า มติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวโต้แย้งสิทธิของประชาชนผู้ฟ้องร้องหรือไม่ ตามนัยมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ ของประชาชนผู้ฟ้องจริง ศาลก็จะรับเรื่องไว้พิจารณา

จากการศึกษาคำพิพากษาฎีกาที่ผ่านมา พบว่า ศาลได้มีแนวทางของคนที่แน่ชัดเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่ ประชาชนผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่จะฟ้อง เจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายบริหาร ผู้โต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของตนต่อศาล¹⁵ ดังนี้

¹⁵บัญญัติ สุชีวะ, "การฟ้องคดีเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร", บทบัญญัติ เล่ม ๒๔ ตอน ๒ (เมษายน ๒๕๐๙): ๒๘๒ - ๒๘๘.

(๑) ถ้าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ถือได้ว่า เป็นการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ใดแล้ว ผู้นั้นมีอำนาจฟ้องขอให้เพิกถอนได้

(๒) ถ้าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร กระทบไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ซึ่งถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่มีสิทธิฟ้อง และศาลมีอำนาจวินิจฉัยถึงคำสั่งนั้น ๆ ได้ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(๓) ถ้าตามกฎหมายเป็นเรื่องอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะแล้ว ศาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องสอดแทรกอีก ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๘/๒๕๕๕ การขอเข้ารับราชการใหม่ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กฏกระทรวง และแบบแผนว่าด้วยการนั้น ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ ฉะนั้น จะนำคดีมาฟ้องให้ศาลบังคับให้สั่งกลับเข้ารับราชการใหม่มิได้

(๔) ถ้ากฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่จะใช้ดุลพินิจสั่งการได้แล้ว ศาลจะไม่เข้าไปสอดแทรก หรือแต่ต้องการใช้ดุลพินิจเช่นว่านั้นอีก แต่การใช้ดุลพินิจนั้น ต้องไม่เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ผิดกฎหมาย ต้องเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือต้องมีใช่เป็นการที่เจ้าหน้าที่กระทำการนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือสั่งการไปโดยไม่มีข้อเท็จจริงสนับสนุน

ในเรื่องที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหาย จากมติคณะรัฐมนตรี จะฟ้องร้องให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีนั้น ศาลฎีกาได้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามข้อ (๓) และข้อ (๔) ข้างต้น เป็นแนวทางในการวินิจฉัย ดังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๒๖/๒๕๒๖ ระหว่าง บริษัทสุรามหาคุณ จำกัด โจทก์ กับกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีทุกท่านในคณะรัฐมนตรีเป็นจำเลย

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้คือ บริษัทสุรามหาคุณ จำกัด ฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอ้างว่า เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๒ กระทรวงอุตสาหกรรมได้แจ้งความประกาศเชิญชวนบุคคลทั่วไปให้เข้าทำการประมูลเข้าโรงงานสุราบางยี่ขัน และ

โรงงานสุราที่จะสร้างขึ้นใหม่เพื่อใช้สิทธิทำการผลิตและจำหน่ายสุราดังกล่าว มีกำหนด ๑๕ ปี โจทก์ และบุคคลอื่นรวมทั้งบริษัทสุรามหาราชบุรี จำกัด จาเลขที่ ๓ ได้ยื่นคำสอนขอรับการประมูลเป็นหนังสือรวม ๓ ราย การยื่นประมูลของโจทก์ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขการประมูล กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรืเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๒ มีสาระสำคัญว่า หลักฐานเสนอการประมูลเข้าของจาเลขที่ ๓ ไม่ตรงตามเงื่อนไข ไม่สมควรจะพิจารณา หากรับไว้พิจารณา ผู้เข้าประมูลรายอื่นจะร้องเรียนได้ว่าไม่ตรงกับเงื่อนไขที่ประกาศไว้ แม้จะให้ค่าสิทธิสูง แต่ข้อเสนอนี้ด้านการดำเนินงานธุรกิจขาดหลักการที่เชื่อถือว่าสามารถดำเนินการได้ จะเสียหายและกระทบกระเทือนประโยชน์ของแผ่นดินอย่างมาก ส่วนหลักฐานเสนอการประมูลเข้าของบริษัทโจทก์และบริษัทสุราแม่โขง มีหลักการสมเหตุผลสมผลที่จะให้ความมั่นใจแก่รัฐได้ว่าจะสามารถทำรายได้ให้แก่รัฐอย่างสม่ำเสมอโดยไม่มีอุปสรรคสำหรับรายอื่น ๆ มีอัตราความเสี่ยงสูงและความเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจไม่แน่นอน โดยเฉพาะจะให้เป็นบริษัทมหาชน จึงขอให้นายเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อคัดเลือกบริษัทใดบริษัทหนึ่ง เป็นผู้เข้า

การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ให้บริษัทที่ ๓ เป็นผู้ประมูลได้ และอนุมัติในหลักการให้กระทรวงอุตสาหกรรมเจรจาแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาเช่าที่จะทำกับจาเลขที่ ๓ ได้ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้จาเลขที่ ๓ ทำสัญญาเช่าโรงงานสุราบางยี่ขัน กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โจทก์เห็นว่าการลงมติชี้ขาดผลการประมูลให้จาเลขที่ ๓ เป็นผู้ประมูลได้ เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อหลักกฎหมายแพ่ง และขัดต่อนโยบายของรัฐในการดำเนินรัฐวิสาหกิจ ทำให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ อีกทั้งยังเป็นการทำให้บริษัทโจทก์ต้องสูญเสียสิทธิการประมูลที่โจทก์จะพึงมีตามกฎหมาย และโจทก์ต้องได้รับความเสียหาย

โจทก์เห็นว่าการกระทำของคณะรัฐมนตรี (จาเลขที่ ๕ - ๕๘) ไม่สุจริตด้วยเหตุผลดังนี้

๑. อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการประมูล เป็นอำนาจในทางบริหารที่ได้มีการมอบหมายให้แก่คณะกรรมการเปิดซองประมูล คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงการชี้ขาดของคณะกรรมการฯ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงอุตสาหกรรมในการปฏิเสธไม่รับการเสนอประมูลของบริษัทจาเลขที่ ๓ อีก การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีย่อมมีผลทำให้การต่อรองเพื่อทำสัญญาของบริษัทโจทก์และผู้เข้าประมูลรายอื่นตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบอันเป็นการขัดต่อหลักการคุ้มครองผลประโยชน์

๒. การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งถึงเงินค่าสิทธิที่จาเลขที่ ๓ เสนอให้ตัวเลขสูงสุดอย่างเดียวโดยมิได้พิจารณาข้อเสนอการก่อสร้างปรับปรุง และการกำจัดน้ำเสียของโรงงานสุราทั้งสองแห่ง รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดที่ผิดเงื่อนไขในการประมูล เป็นการละเมิดต่อสิทธิของบริษัทโจทก์และผู้ประมูลรายอื่นโดยชัดแจ้ง

๓. การที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการ ให้เจรจาแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาเช่าที่จะทำกับจาเลขที่ ๓ โดยอ้างว่า เพื่อประโยชน์ของรัฐนั้น แท้จริงเป็นเพียงการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามเงื่อนไขการประมูลเพื่อให้การเสนอขอประมูลของจาเลขที่ ๓ เป็นที่ยอมรับได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมในการทำสัญญาและการอนุมัติในหลักการดังกล่าว กลับทำให้รายได้จากค่าตอบแทนการผลิตสุราของรัฐต้องลดน้อยลงไป เพราะมีการประกาศโฆษณา โดยสำนักข่าวไทยว่าการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จาเลขที่ ๓ เป็นผู้ประมูลได้นั้น รัฐจะมีรายได้ไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ในระยะเวลา ๑๕ ปี แต่จากผลการเจรจาแก้ไขสัญญาผ่อนผันลดปริมาณการจำหน่ายสุรา ทำให้รายได้ของรัฐลดลงไป อีก ๕๐,๒๑๕ ล้านบาท

การตกลงทำสัญญาและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาเพื่อประโยชน์ของจาเลขที่ ๓ อันเป็นการเสียหายต่อรัฐ โดยอาศัยมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะรัฐมนตรี สัญญาเช่าระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรมกับจาเลขที่ ๓ ย่อมไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย เพราะมีวัตถุประสงค์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นสัญญาที่ผิดเงื่อนไขการประมูล มติของคณะรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลพิจารณาทพิพากษาสั่งเพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรี ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว ขอให้สั่งเพิกถอนสัญญาเช่าโรงงานสุราบางยี่ขัน

ระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรมกับจำเลยที่ ๓ และสั่งให้กระทรวงอุตสาหกรรม
ดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการเปิดซองวินิจฉัยชี้ขาดข้อเสนอการประมูลเข้าของ
บริษัทโจทก์ และของบริษัทสุราแม่โขง จำกัด ให้เสร็จสิ้น และขอให้คณะกรรมการ
ร่วมกันใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๓,๕๕๐,๕๕๓,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์
พิพากษายืน ศาลฎีกาพิเคราะห์เห็นว่า เมื่อโจทก์ซึ่งเป็นผู้ประมูลรายหนึ่งได้ตกลง
ยินยอมตามที่ทางราชการสงวนสิทธิที่จะ เลือกผู้เข้าประมูลรายใดก็ได้เป็นผู้เข้า
ตามที่เห็นสมควร โดยโจทก์ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ทั้งสิ้นแล้ว โจทก์จึง
หาสิทธิฟ้องร้องขอให้เพิกถอนสัญญาเข้าโรงงานสุราบางยี่ขันระหว่างกรมโรงงาน
กระทรวงอุตสาหกรรม กับ บริษัทสุรามหาราษฎร์ จำกัด จำเลยที่ ๓ ซึ่งทางราชการ
ได้ใช้สิทธิเลือกเห็นสมควรให้เป็นผู้เข้า หรือให้สั่งบังคับกระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการ
เพื่อให้คณะกรรมการเปิดซองวินิจฉัยชี้ขาดข้อเสนอการประมูลเข้าของโจทก์และบริษัท
สุราแม่โขง จำกัด หรือขอให้จำเลยทั้งหมดร่วมกันใช้ค่าเสียหาย เพราะโจทก์เสียสิทธิ
ที่จะได้รับเป็นผู้ประมูล แต่ประการหนึ่งประการใดไม่ เพราะโจทก์ได้ตกลงยินยอม
ไว้กับทางราชการดังกล่าวแล้ว ที่โจทก์ฎีกาขอให้รับฟ้องของโจทก์ที่ขอให้พิพากษา
สั่งเพิกถอนมติของคณะกรรมการทั้งสองฉบับนั้น เห็นว่า การที่คณะกรรมการได้ลงมติ
ดังกล่าวนี้ แม้จะเป็นมติเปลี่ยนแปลงคำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการเปิดซองประมูล
ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงอุตสาหกรรมแล้วก็ดี หรือวินิจฉัยชี้ขาดมุ่งถึง
เงินค่าสิทธิที่จำเลยที่ ๓ เสนอให้ต่อทางราชการด้วยตัวเลขสูงสุดอย่างเดียวดัง โจทก์
กล่าวอ้างก็ดี ก็เป็นการปฏิบัติราชการตามอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ
ศาลจะพิพากษาเพิกถอนมติของคณะกรรมการดังกล่าวหาได้ไม่

ส่วนที่โจทก์อ้างว่ามติดังกล่าวไม่เป็นธรรม
ต่อโจทก์ ก็ปรากฏว่าโจทก์ยินยอมให้ทางราชการสงวนสิทธิที่จะ เลือกผู้เข้าประมูล
รายใดก็ได้เป็นผู้เข้าตามที่เห็นสมควร โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขอให้เพิกถอนมติของ
คณะกรรมการ และที่โจทก์ว่ามติของคณะกรรมการทำให้รายได้จากค่าตอบแทนการผลิต
สุราของรัฐต้องลดน้อยลงไป เป็นการเสียหายแก่รัฐนั้น ก็ปรากฏตามคำบรรยายฟ้อง
ของโจทก์ว่าเป็นเพียงข่าวจากสำนักข่าวแห่งหนึ่ง ไม่เป็นมูลกรณีที่พึงนำมาฟ้องร้อง
และไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ของโจทก์ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง พิพากษายืน

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศาลได้ยึดถือแนวทางที่ว่า ถ้าตามกฎหมายเป็นเรื่องอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะแล้ว ศาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับสอดแทรกอีก

แต่อย่างไรก็ตาม มีมติคณะรัฐมนตรีจำนวนมากที่กระทบต่อสิทธิของเอกชน ทำให้เอกชนเดือดร้อนได้รับความเสียหาย หรือ เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นไปตามเหตุผลทางการเมือง มิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นธรรม หรือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เอื้ออำนวยผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเท่านั้น มิได้เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (public interest) หรือความชอบธรรมของสาธารณะแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรมของมติคณะรัฐมนตรี องค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมโดยเฉพาะศาลยุติธรรม ซึ่งทำหน้าที่อยู่ในขณะนี้ จะต้องแยกแยะและพิจารณาวินิจฉัยระหว่างผลประโยชน์ของเอกชนกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและปรัชญากฎหมายที่ถูกต้อง และจะต้องคำนึงว่าการให้ความคุ้มครองเอกชนบุคคลหนึ่งบุคคลใด จะทำให้ประโยชน์สาธารณะเสื่อมเสียไปหรือไม่

๑.๒ ประเภทของคดี

การใช้สิทธิของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกระทบสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี หรือนิติกรรมทางปกครองที่ออกตามมติคณะรัฐมนตรี ศาลที่มีเขตอำนาจจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า กรณีนั้นจะสามารถฟ้องร้อง เป็นคดีแพ่งได้หรือไม่

การเสนอคดีในทางแพ่งต่อศาลยุติธรรม ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ กล่าวคือ การฟ้องคดีอาจจะกระทำได้ ๒ วิธี คือ เสนอโดยวิธีฟ้องบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหลายคนเป็นจำเลย หรือเสนอโดยวิธีร้องขอให้ศาลสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ตนประสงค์โดยไม่ฟ้องผู้ใด การฟ้องคดีนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีบุคคลมาโต้แย้ง

สิทธิหรือหน้าที่ซึ่งคนมีอยู่ตามกฎหมายแห่ง ส่วนการร้องขอนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อ มีเรื่องที่จะต้องใช้สิทธิของตนทางศาล

การฟ้องคดีเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของ มติคณะรัฐมนตรีหรือนิติกรรมทางปกครองที่ออกตามมติคณะรัฐมนตรี เท่าที่ผ่านมาได้ มีวิธีการกระทำคือ ฟ้องรัฐมนตรีทุกท่านในคณะรัฐมนตรี ขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี หรือฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐที่ออกนิติกรรมทางปกครองนั้นมาใช้บังคับ กับตนทำให้เสียหาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครอง เช่นว่านั้น เสีย โดยไม่กระทบกับมติคณะรัฐมนตรี

ศาลยุติธรรมมิได้แบ่งแยกประเภทของคดีปกครอง ออกมาอย่างชัดเจน คงถือตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการใช้สิทธิฟ้องร้องทางแพ่ง เช่น เรื่องละเมิด หนี้ นิติกรรม สัญญา เป็นต้น ดังนั้น การฟ้องขอให้เพิกถอน มติคณะรัฐมนตรี จึงมักใช้หลักกฎหมายเรื่องละเมิดเป็นเกณฑ์ โดยบรรยายฟ้องว่า ตนได้รับความเสียหายจากมติคณะรัฐมนตรีอย่างไรบ้าง จึงขอให้เพิกถอนมติ คณะรัฐมนตรีและชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ตน หรือฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทาง ปกครอง และขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ อย่างใดอย่างหนึ่ง

ฟ้องคดี

๑.๓ เงื่อนไขที่เกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่จะนำมา

เงื่อนไขที่เกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่จะนำมา ฟ้องคดี เป็นเงื่อนไขในการรับคดีไว้พิจารณา ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้จะต้องครบถ้วนก่อนที่ ศาลจะรับคดีไว้และพิจารณาวินิจฉัยในสาระของคดี

ศาลยุติธรรมของไทย ได้มีแนวทางหรือหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับเงื่อนไขในการรับคดีไว้พิจารณา ซึ่งพอสรุปได้ ๒ ประการ คือ

(๑) หลักที่ว่าให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจวินิจฉัย

เสียก่อนในเบื้องต้น

(๒) หลักที่ว่าจะต้องหาทางแก้ไขทางฝ่ายบริหาร
ให้ครบถ้วนเสียก่อน

หลักประการแรกนั้นให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจ
วินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ เสียก่อน ฉะนั้นอำนาจการวินิจฉัยข้อเท็จจริงของศาลในกรณี
เช่นนี้จึงหมดไป และศาลมีอำนาจเพียงแต่ที่จะวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายแห่ง
คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนหลักประการที่สองนั้นหมายความว่า
ผู้ที่ฟ้องร้องต่อศาลได้นั้น จะต้องดำเนินการหาทางแก้ไขตามวิธีการของฝ่ายบริหาร
ให้ครบถ้วนเสียก่อน เช่น ถ้ากฎหมายบัญญัติวิธีการอุทธรณ์คำสั่งในฝ่ายบริหารไว้แล้ว
ก็ต้องดำเนินการอุทธรณ์เสียก่อน แล้วจึงจะมาฟ้องร้องต่อศาลได้ หลักประการที่สอง
นี้ ย่อมนำมาใช้เสมอ แม้ในกรณีที่อ้างว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารกระทำการหรือสั่งการ
นอกเหนือจากอำนาจและหน้าที่

ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจองค์กร
เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง มีอำนาจที่จะสั่งการ หรือดำเนินการ
ใดที่อาจเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนได้ และกฎหมายนั้นมักจะบัญญัติ
ให้มีคณะกรรมการชั้นหนึ่ง เพื่อวินิจฉัยคำสั่ง หรือการดำเนินการขององค์กร
เจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นต้น ที่มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่าได้ใช้อำนาจทำนิติกรรม
ทางปกครองโดยถูกต้องหรือไม่ และก็จะบัญญัติไว้ด้วยว่า หากผู้ที่ได้รับความเสียหาย
จากผลของนิติกรรมทางปกครอง หรือเห็นว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย
และเป็นการโต้แย้งสิทธิของตน ก็จะต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการดังกล่าวภายในระยะ
เวลาที่กำหนด เพื่อให้คณะกรรมการนั้นวินิจฉัยเสียชั้นหนึ่งก่อน และเมื่อคณะกรรมการ
ดังกล่าว วินิจฉัยประการใด ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ยังไม่พอใจ จึงจะนำคดีไปฟ้อง
ศาลได้ หรือในกรณีที่กฎหมายให้สิทธิผู้นั้นอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการอุทธรณ์ ผู้ที่ถูก
โต้แย้งสิทธิและหน้าที่ก็จะต้องอุทธรณ์เสียก่อน ต่อเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์นั้นวินิจฉัย
เป็นประการใดแล้ว หากผู้นั้นยังไม่พอใจอีก จึงจะนำคดีไปฟ้องศาลได้

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้ มีลักษณะ เป็น
เงื่อนไขบังคับ ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง
จนถึงที่สุด จึงจะนำคดีมาสู่ศาลได้ ได้มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยตลอดมาว่า ผู้ที่ถูก
โต้แย้งสิทธิและหน้าที่จะต้องใช้สิทธิของตนตามที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ บัญญัติไว้คือ
คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นก่อน หรือต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน

หรือจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากผู้ที่ได้รับความเสียหายจากผลของนิติกรรมทางปกครอง มิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือยังไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ซึ่งมีลักษณะ เป็นเงื่อนไขบังคับ ผู้นั้นไม่มีอำนาจฟ้องฝ่ายปกครองต่อศาล

หลักการขอให้มีการตัดสินใจวินิจฉัยโดยฝ่ายปกครองก่อน เช่นนี้ เป็นผลดีในแง่ทำให้ฝ่ายปกครองที่สุจริต อาจแก้ไขการกระทำของตนให้ถูกต้องได้

๑.๕ ผลของคำพิพากษา

จากการศึกษาคำพิพากษาฎีกาที่ผ่านมา พบว่า การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีนั้นส่วนใหญ่แล้ว เป็นการฟ้องถึงนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการกระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลนั้นโดยตรงมากกว่าที่จะฟ้องร้องมติคณะรัฐมนตรี หรือขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี และโดยหลักแล้ว มติคณะรัฐมนตรีก็มีใช้นิติกรรมทางปกครองที่จะกระทบสิทธิหรือได้แย้งสิทธิและหน้าที่ของประชาชนโดยตรง เว้นแต่มติคณะรัฐมนตรีที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการในทางส่วนตัว จึงจะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่นำมาฟ้องร้องได้

คำพิพากษาของศาลยุติธรรมจึงมักจะสั่งการเกี่ยวกับผลของนิติกรรมทางปกครองนั้น โดยมีได้สั่งการถึงมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นที่มาของนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาและวินิจฉัยของศาลยุติธรรม ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑¹⁶

¹⁶มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า "คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทำเป็นหนังสือ และต้องกล่าวหรือแสดง

- (๑) ชื่อศาลที่พิพากษาคดีนั้น
 - (๒) ชื่อคู่ความทุกฝ่ายและผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทน ถ้าหากมี
 - (๓) รายการแห่งคดี
 - (๔) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยทั้งปวง
 - (๕) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีตลอดทั้งคำทูลขอธรรมเนียม
- ฯลฯ ฯลฯ "

กล่าวคือ แบบของคำพิพากษา หรือคำสั่ง ต้องตัดสินใจตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทาคำสั่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง (มาตรา ๑๔๒)¹⁷ และประการที่สำคัญผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลถือว่าผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนการพิจารณาเท่านั้น (มาตรา ๑๔๕)¹⁸

เมื่อการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมส่วนใหญ่เป็นการฟ้องนิติกรรมทางปกครองไม่ได้ฟ้องมติคณะรัฐมนตรีโดยตรง ปัญหาเรื่องผลของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมจึงเป็นเรื่องชี้ขาดในประเด็นพิพาทแห่งคดี โดยไม่มีผลถึงตัวมติคณะรัฐมนตรีเลย

17 มาตรา ๑๔๒ บัญญัติว่า "คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินใจตามข้อหาในคำฟ้องทุกชนิด แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทาคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่า หรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่ (๑)-(๕)

ฯลฯ

ฯลฯ"

18 มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่งนับตั้งแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย ถ้าหากมี

ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปว่าให้ใช้คำพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอก ซึ่งมีได้เป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒(๑), ๒๔๕ และ ๒๗๔ และในข้อต่อไปนี้

(๑) คำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคล หรือคำพิพากษาสั่งให้เลิกนิติบุคคล หรือคำสั่งเรื่องล้มละลายเหล่านี้ บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือจะใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกก็ได้

(๒) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใด ๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า"

ผลของคำพิพากษาที่ผูกพันเฉพาะคู่ความโดยไม่ได้ยกเลิกเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี ทำให้ยังถือว่า มติคณะรัฐมนตรีนั้นยังมีอยู่ และมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป บุคคลใดไม่ต้องการถูกผูกพันตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ก็ต้องฟ้องเป็นกรณี ๆ ไป

แต่ถ้ามีกรณีที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีโดยตรง ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๒๕/๒๕๒๕ และ ๒๖๒๗/๒๕๒๖ โจทก์ฟ้องว่า คณะรัฐมนตรีมีมติให้โจทก์พ้นจากตำแหน่ง (ผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ) โดยโจทก์เห็นว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม ศาลฎีกาได้พิจารณาและวินิจฉัยว่า มติของคณะรัฐมนตรีเป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่อาจใช้บังคับในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอำนาจของกฎหมายได้ ซึ่งจะเห็นได้ถ้าถ้าตามกฎหมายเป็นเรื่องอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะแล้ว ศาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องสอดแทรกอีก ทำให้การควบคุมมติคณะรัฐมนตรีและการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีโดยศาลยุติธรรมมีอาจเป็นไปไม่ได้โดยสมบูรณ์ และไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ ได้อย่างเต็มที่

มีตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่แสดงให้เห็นว่า บทบาทของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรฝ่ายการเมือง กับบทบาทของศาลยุติธรรมในฐานะองค์กรอิสระมีความแตกต่างกัน และคณะรัฐมนตรีแสดงออกโดยชัดเจนว่า ไม่ยอมรับคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ได้พิพากษาไว้แล้ว มาใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการ กรณีนี้คือเรื่อง การจ่ายเงินชดเชยพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้เกษียณอายุ¹⁹

ปัญหาการจ่ายเงินค่าชดเชยตามกฎหมายแรงงาน (ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ข้อ ๔๖) ให้แก่พนักงานหรือลูกจ้างผู้เกษียณอายุของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการจ่ายเงินซ้ำสองทางให้แก่ผู้รับซึ่งมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ เงินบำเหน็จ หรือเงินอื่นทานองเดียวกัน ตามระเบียบข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจ เป็นปัญหาที่น่าสนใจและยึดเชื่อมมาเป็นเวลานาน และในปัญหานี้มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างสถาบันทาง

¹⁹บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินชดเชยพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้เกษียณอายุ.

กฎหมาย ๒ องค์การ คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) กับ
คำพิพากษาของศาลฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย)
มีความเห็นว่า กองทุนเลี้ยงชีพ หรือกองทุนสงเคราะห์ หรือกองทุนบำเหน็จพนักงาน
และลูกจ้าง จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือพนักงานและลูกจ้าง เมื่อ
ออกจากงาน โดยจ่ายให้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับ
กองทุนนั้น ๆ ส่วนการจ่ายเงินชดเชยตามกฎหมายแรงงานนั้น มีวัตถุประสงค์
เพื่อช่วยเหลือพนักงานและลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างตามข้อ ๒(๕) แห่งประกาศของ
คณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ (ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ
กำหนดการคุ้มครองแรงงาน ดังต่อไปนี้ (๕) การจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในกรณี
ที่มีการเลิกจ้าง) อันเป็นเหตุให้พนักงานและลูกจ้างต้องว่างงาน โดยไม่มีโอกาส
ทราบล่วงหน้า เงินชดเชยที่จ่ายให้นี้ก็เพื่อมิให้พนักงานและลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน
ในระหว่างที่กำลังหางานทำใหม่ สำหรับการออกจากงานของพนักงานหรือลูกจ้าง
เนื่องจากการเกษียณอายุ เป็นการออกจากงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แน่นอนตาม
กฎหมายหรือในระเบียบข้อบังคับ ซึ่งพนักงานหรือลูกจ้างทราบมาก่อนแล้วในขณะที่
เริ่มเข้าทำงาน จึงอาจถือเสมือนว่าเป็น "การเลิกจ้างตามระยะเวลาที่มีกำหนด
ระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอน" อย่างหนึ่ง (ซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ
ยกเว้นไว้ไม่ต้องจ่ายเงินชดเชย) มิใช่เป็น "เหตุ" ที่เกิดจากนายจ้างบอกเลิก
สัญญาจ้าง หรือถือนายจ้าง "ให้ออกจากงานโดยพนักงานหรือลูกจ้างไม่ได้กระทำ
ความผิด" เพราะในกรณีนี้ แม้นายจ้างประสงค์จะจ้างต่อก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจาก
พนักงานหรือลูกจ้างต้องพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบ
ข้อบังคับดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า กรณีพนักงาน
หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ย่อมขาดคุณสมบัติที่จะเป็น
พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับ
กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ ผู้นั้นจึงต้องพ้นจากตำแหน่งไปตาม
กฎหมาย และนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยให้ เพราะไม่ใช่กรณีเลิกจ้างที่จะได้
รับเงินชดเชยตามกฎหมายแรงงาน

ส่วนความเห็นของศาลยุติธรรมนั้น ได้มีคำพิพากษา
ฎีกาหลายฉบับตัดสินให้ลูกจ้างได้รับเงินชดเชยตามกฎหมายแรงงาน และเงินบำเหน็จ

ตามระเบียบของรัฐวิสาหกิจทั้งสองทางพร้อมกัน²⁰ โดยให้เหตุผลในคำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๖๓๖/๒๕๒๓ ว่า บทบัญญัติของกฎหมายก็ดี ระเบียบของรัฐวิสาหกิจก็ดี มิใช่เป็นการกำหนดระยะเวลาการจ้าง เพราะมิได้กำหนดให้ผูกพันจ้างกันจนกว่าพนักงานจะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ แต่เป็นเรื่องกำหนดคุณสมบัติของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ครบเกษียณอายุ จึงมิใช่ "ลูกจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอน" ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจเลิกจ้างพนักงาน จึงต้องจ่ายค่าชดเชย นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๖๙/๒๕๒๔ ยังได้วินิจฉัยว่า "เงินชดเชยตามกฎหมายแรงงาน" และ "เงินบำเหน็จสงเคราะห์" เป็นเงินคนละประเภทกัน ดังนั้น การที่รัฐวิสาหกิจกำหนดไว้ในข้อบังคับว่า ให้ถือว่าเงินกองทุนสงเคราะห์ที่จ่ายให้แก่พนักงานเป็นเงินชดเชย (หรือเป็นส่วนหนึ่งของเงินชดเชย) จึงไม่ชอบและไม่มีผลบังคับเงิน (กองทุนสงเคราะห์) ที่รัฐวิสาหกิจจ่ายให้แก่พนักงานถือไม่ได้ว่าเป็นเงินชดเชยตามกฎหมายแรงงาน ศาลฎีกาจึงให้รัฐวิสาหกิจจ่าย "ค่าชดเชย" อีกครั้งหนึ่งแต่อย่างไรก็ตาม ในคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๓๑/๒๕๒๔, ๑๔๖๕-๑๔๖๖/๒๕๒๔ ศาลฎีกาเห็นว่า ถ้าระเบียบเงินบำเหน็จและเงินท้าวัวๆ เขียนว่า ให้พนักงานหรือลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยประเภทเดียว ถ้าหากลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จซึ่งมีจำนวนสูงกว่าค่าชดเชย ให้ลูกจ้างได้รับเงินบำเหน็จเฉพาะส่วนที่สูงกว่า ระเบียบเช่นนี้เป็นระเบียบที่ชอบ เพราะมิได้ให้hindการจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายแรงงาน

ความเห็นที่กล่าวมาข้างต้นเป็นความเห็นของสถาบันทางกฎหมาย ๒ องค์กร คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา กับ ศาลฎีกา ซึ่งมีความแตกต่างกัน คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การออกจากงานเพราะเกษียณอายุ เป็นการออกจากงานที่ลูกจ้างทราบมาก่อนแล้วในขณะที่เริ่มทำงาน ดังนั้นจึงถือเสมือนว่า เป็น "การเลิกจ้างตามระยะเวลาที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอน" ซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฯ ข้อ ๔๖ ยกเว้นให้ไม่ต้องจ่ายเงินชดเชย แต่ศาลฎีกาเห็นว่า การที่กฎหมายหรือระเบียบ

²⁰ คำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๔๖๖/๒๕๒๓, ๑๖๓๖/๒๕๒๓, ๑๓๕๖/๒๕๒๓, ๒๕๒๔/๒๕๒๓, ๒๙๖๓/๒๕๒๓, ๘๘-๙๒/๒๕๒๔, ๓๑๓-๓๒๔/๒๕๒๔, ๒๘๐/๒๕๒๓, ๕๐๔๒/๒๕๒๔, ๑๓๙๑-๑๓๙๓/๒๕๒๔ เป็นต้น.

(ของรัฐวิสาหกิจ) กำหนดเรื่องเกษียณอายุ (๖๐ ปีบริบูรณ์) ของพนักงานหรือลูกจ้าง เป็นการกำหนด "คุณสมบัติ" และมีใช้เป็นการกำหนด "ระยะเวลาการจ้าง" เพราะ มีใช้เป็นการตกลงกันว่า จะจ้างจนกว่าพนักงานหรือลูกจ้างจะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์

ส่วนบทบาทของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้นั้น จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีทุกคณะ ได้มีมติยืนยันในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ ว่า^{๒๑} ให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นราย ๆ ไป และให้กระทรวงมหาดไทยรับไปปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้ถือปฏิบัติมาเป็นระยะเวลา นาน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติยืนยันตามแนวทางนี้มาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๓๓) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เกษียณอายุต้องฟ้องคดีก่อนทุกราย เป็นการเปิดโอกาสให้ ศาลยุติธรรมได้ "ทบทวน" เหตุผลของคำพิพากษาของตนเองในทุก ๆ ครั้ง จึงเป็น มติคณะรัฐมนตรีที่เหมาะสม แต่การที่คำพิพากษาของศาลฎีกามีได้มีการเปลี่ยนแปลง แนวการวินิจฉัยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา และมีได้มีการเสนอปัญหานี้ต่อ "ที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกา" เพื่อทบทวนเหตุผลของคำพิพากษาศาลฎีกาที่แล้ว ๆ มา แต่อย่างไรก็ดี จึงเป็นเรื่อง ที่ควรจะได้มีการวิเคราะห์ถึงเหตุผลและปรัชญากฎหมายของศาลฎีกา ในการตีความ กฎหมายในเรื่องนี้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏโดยชัดแจ้งว่า มติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าว ชัดแย้งกับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแต่ก็ไม่มีประเด็นโดยตรง เกิดขึ้นในคดีในลักษณะที่ศาลจะต้องพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของมติ คณะรัฐมนตรีนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้เพราะมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้เกิดขึ้นเพื่อ แก้ปัญหาอันเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลฎีกาเท่านั้น เนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรี เองมิได้ถูกตรวจสอบและควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลยุติธรรมแต่อย่างไร

^{๒๑} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ ๒๕๓๕๕ เรื่อง การจ่ายเงินชดเชยตามกฎหมายแรงงาน", ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๓.

ในความเป็นจริงนั้น คดีปกครองเป็นเรื่องของการชี้ขาดความถูกต้องของการดำเนินการต่าง ๆ ในการบริหารของรัฐ ซึ่งการตัดสินใจในปัญหาการบริหารในระบอบราชการนั้นมีความสลับซับซ้อนมากกว่าการชี้ขาดเจตนาของคู่กรณีในสัญญาระหว่างเอกชนในคดีแพ่ง และซับซ้อนมากกว่าการชี้ขาดว่าจะลงโทษจำคุกบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพราะการบังคับบัญชาในระบบบริหารงานสาธารณะ (ราชการและรัฐวิสาหกิจ) มีระบบความรับผิดชอบอันกว้างขวางครอบคลุมข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ นอกจากนั้นยังครอบคลุมงานบริการสาธารณะทุกประเภทและส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบทางบริหารในระดับสุดท้าย คือความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อรัฐสภาอีกด้วย²²

จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๑๔๒ และกรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผลของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความเท่านั้น มิได้มีผลผูกพันหรือบังคับต่อองค์กรฝ่ายบริหารด้วย

ดังนั้น บทบาทการควบคุมคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี โดยศาลยุติธรรมจึงไม่เด่นชัด และไม่มีแนวทางในการวางหลักการที่สำคัญในทางคดีปกครองแต่อย่างใด รวมทั้งมิได้สร้างหลักกฎหมายปกครองจากกรณีตัวอย่าง (case Law) ด้วย กล่าวคือ มิได้สร้าง "บรรทัดฐานหรือหลักกฎหมายปกครอง" ให้แก่การบริหารราชการ แต่อย่างใด

๒. การควบคุมมติคณะรัฐมนตรีโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรหนึ่งที่ตั้งขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้เป็นสถาบันรับเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งเป็นกลไกการรับข้อมูล (feed back) จากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของ

²²ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ๒ ฉบับ ที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรเสนอใน พ.ศ. ๒๕๒๖ (เสนอต่อ "คณะอนุกรรมการศึกษาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง").

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น โดยอาศัยระบบการร้องทุกข์นี้ คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ จะรับเรื่องราวและรับทราบข้อบกพร่องของทางราชการ เพื่อนำมาพิจารณา กลั่นกรองและหาทางแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ และในขณะเดียวกันก็จะ แสวงหาวิถีทางป้องกันข้อผิดพลาดของทางราชการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาคือ จากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ทั้งนี้ โดยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ กฤษฎีกาได้กำหนดให้ใช้ "ระบบเปิด" (open system) สำหรับการคัดเลือกและ แต่งตั้งกรรมการ ดังนั้น การเสนอแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงสามารถคัดเลือกได้อย่างกว้างขวางจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกที่มี ประสบการณ์ในทางกฎหมายและทางบริหาร โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับความสำเร็จ ในการงานของตนที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไป การแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้ ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้คัดเลือกและทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง โดยได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นระบบมาตรฐานของประเทศต่าง ๆ สำหรับการแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลสูงสุดของต่างประเทศ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถและเป็นกลางอย่างแท้จริง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้ คือ²³

๑. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามที่มีเอกชนขอให้ พิจารณาให้ความเสียหายความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (มาตรา ๑๙)

²³สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, พฤษภาคม ๒๕๓๓, หน้า ๕-๖ (เอกสารโรเนียว).

๒. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย แต่อำนาจหน้าที่นี้จะมีได้ต่อเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดอีกชั้นหนึ่งก่อน (มาตรา ๒๖)

๓. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ร้องขอให้พิจารณาว่าตนได้รับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากราชการส่วนกลาง แต่อำนาจหน้าที่นี้จะมีได้ต่อเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดอีกชั้นหนึ่งก่อน (มาตรา ๒๗)

๔. เสนอแนะคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๑ เพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการเกี่ยวกับ

ก. วิธีการดำเนินงานและวิธีพิจารณาก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่ง คำอนุญาต หรือคำวินิจฉัย

ข. การให้ระบุง้อความและเหตุผลในการมีคำสั่ง คำอนุญาต หรือคำวินิจฉัย

ค. การบังคับให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งทั่วไปต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนมีผลใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตอำนาจ (jurisdiction) ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ยังมีได้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางเหมือนกับระบบ "สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง" ของต่างประเทศ แต่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีบทบัญญัติที่กำหนด "วิธีการ" ให้มีการขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามลำดับขั้น ตัวอย่างของ "วิธีการ" เหล่านี้ เช่น บทบัญญัติมาตรา ๓ ว่าด้วยการกำหนด "วิธีการ" ให้มีการรับเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดจาก "หน่วยงานของรัฐประเภทอื่น" ให้เพิ่มขึ้นจากการรับเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ "กระทรวง ทบวง กรม" ได้ บทบัญญัติมาตรา ๓(๒) (ค) ว่าด้วยการขยายอำนาจให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับอุทธรณ์จาก "คณะกรรมการประเภท tribunal" ได้ และบทบัญญัติมาตรา ๒๗ ว่าด้วยการขยายอำนาจเพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

มีอำนาจชี้ขาดในกรณี "ราชการส่วนท้องถิ่น" ร้องขอมาได้ เป็นต้น²⁴

วิธีพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์นั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนด "หลักการ" เกี่ยวกับวิธีพิจารณาไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเฉพาะในส่วนที่สำคัญเท่านั้น โดยปล่อยให้ส่วนของวิธีพิจารณาที่อาจมีความจำเป็นจะต้องมีการปรับตัวให้กำหนดขึ้นโดยทำเป็น "ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" เท่านั้น (มาตรา ๓๘) ทั้งนี้ เนื่องจากคดีปกครองมีหลายประเภท และในคดีปกครองแต่ละประเภทย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมี "วิธีพิจารณา" ที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมแห่งลักษณะของคดี

ต่อไปนี้จะได้ทำการศึกษาดังบทบาทการควบคุมมติ คณะรัฐมนตรีของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยศึกษาจากหลักกฎหมายในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๐ และจากแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ผ่านมา

๒.๑ ผู้มีสิทธิร้องทุกข์

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๙ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายฯ เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้

²⁴สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา และการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย", กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ; ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ.สัมพันธ์ พาณิชย์, ๒๕๒๙), หน้า ๒๕-๒๖.

พิจารณาได้²⁵

ปัญหาที่ว่า ใครบ้างคือ "ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย" ที่จะมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

แนวทางการตีความ "ผู้เสียหายในคดีปกครอง" โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ มีกรณีตัวอย่างที่สำคัญหลายกรณี คือ

ก. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๖๗/๒๕๒๖ เรื่อง เรือเอก เบญจะ วิสมิตะนันท์ ร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแบ่งเงินค่าจ้างนาร่อง²⁶ ประเด็นคือ ผู้มีส่วนร่วมหรือรู้เห็นในการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะร้องทุกข์เกี่ยวกับการนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้หรือไม่

²⁵มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า "เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(๒) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (๑) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้อง

ตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ความใน (๒) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใด กับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

²⁶วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๒ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๒๖), :๕๕๗-๕๕๘.

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า การแบ่งเงินค่าจ้างนาร่อง การแบ่งงานนาร่องโดยการจัดรอบเอง และการสั่งให้ไปปฏิบัติงานอื่นด้วยนั้น ได้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำขึ้นเองระหว่างพนักงานนาร่อง ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องทุกข์ก็มีส่วนร่วมประชุมกำหนดด้วย แม้จะมีบางส่วนที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยแต่ก็ยอมรับปฏิบัติตามโดยตลอดตามเสียงข้างมากเท่ากับว่าผู้ร้องทุกข์มีส่วนร่วมในการตกลงกันเช่นนั้นผู้ร้องทุกข์จึงมิใช่ "ผู้เสียหาย" ในเรื่องนี้ และไม่มีสิทธิร้องทุกข์ จึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องนี้ไว้พิจารณา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เรื่องร้องทุกข์นี้ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามความเป็นจริง การไม่แก้ไขทุกข์ให้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่มุ่งหมายแก้ไขทุกข์ของผู้ร้องทุกข์กับแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการ การวินิจฉัยว่า ผู้เสียหายตามความเป็นจริงจะมาร้องขอให้ช่วยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของตนไม่ได้นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มิได้อ้างหลักกฎหมายใดประกอบ แต่ถ้าเป็นการเทียบเคียงเอามาจากหลักเรื่อง "ผู้เสียหายโดยนิตินัย" ตามที่ศาลฎีกา เคยยกขึ้นวินิจฉัยในกรณีคดีอาญาแล้ว ความเสียหายแก่ระบบร้องทุกข์ก็อาจเกิดขึ้นได้ ทานองเดียวกับความเสียหายที่เป็นอยู่ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขณะนี้ ที่คดีอาญาบางประเภทไม่สามารถมีการฟ้องร้องกันได้ จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์พิจารณาทบทวน

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พิจารณาแล้ว เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดว่า ผู้จะร้องทุกข์ได้จะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตของเรื่อง "ผู้เสียหาย" ขึ้นไว้ เพื่อป้องกันผู้ไม่สุจริตมาร้องทุกข์ให้มีการแก้ไขให้ตนได้รับประโยชน์

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีว่า การแยก "อำนาจฟ้อง (หรือร้องทุกข์)" ออกจาก "สิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทน (หรือการปลดเปลื้องทุกข์)" อำนาจฟ้องหรือสิทธิ การร้องทุกข์เป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความ (กฎหมายมหาชน) แต่สิทธิที่จะ



ได้รับคำสินไหมทดแทน (หรือได้รับการปลดเปลื้องทุกข์) เป็นกฎหมายสารบัญญัติ ในทางแพ่ง หลักกฎหมายแพ่งที่กำหนดให้บุคคลต้องใช้สิทธิโดยสุจริต เป็นบทบัญญัติ เพื่อลบล้างสิทธิ ในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้มีสิทธิดังกล่าวได้ใช้สิทธิของตนโดยไม่สุจริต แต่มิใช่เป็นหลักกฎหมายที่ตัดอำนาจฟ้อง (หรือร้องทุกข์) ของผู้ฟ้องการที่เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็น ว่าควรรับเรื่องทุกข์นี้ไว้พิจารณาได้หมายความว่า ทางราชการจะต้องสั่งให้มีการปลดเปลื้องทุกข์ตามที่ผู้ร้องทุกข์ร้องขอ การจะสมควรสั่งการปลดเปลื้องทุกข์ประการใดในภายหลัง ย่อมขึ้นอยู่กับ "เหตุผล" ทั้งหลายที่จะปรากฏขึ้นในกระบวนการพิจารณา "ระบบการร้องทุกข์" ที่ถูกต้อง ตามกฎหมายจะต้องรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้เสียหายที่แท้จริง แต่เมื่อเข้ากระบวนการ วิเคราะห์พิจารณาแล้ว ผู้ร้องทุกข์จะมีสิทธิเพียงใดหรือจะสูญเสียสิทธิของตนเพียงใด คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็อาจเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการ ประการใดได้ตามแต่จะมีเหตุผลสมควร

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับ
เรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณาโดยถือเอาความเดือดร้อนเสียหายตามที่เป็นจริงเป็นหลัก

ข. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ที่ ๑/๒๕๒๘ เรื่อง ร้อยตรี ปณิธาน เลิศฤทธิ์ ร้องทุกข์กรณี นางสาวบังอร อิมโอชา
มีคำสั่งแก้ไขคำสั่งของผู้ร้องทุกข์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย^{๒๗} ประเด็นคือ ผู้ได้รับความ
ความเดือดร้อนหรือเสียหายในทางชื่อเสียง จะมีสิทธิร้องทุกข์ในคดีปกครองได้
หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พิจารณาแล้ว
วินิจฉัยว่า การที่นางสาวบังอรฯ ซึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการรัฐสภา
ได้ออกคำสั่งแก้ไขคำสั่งของผู้ร้องทุกข์ (เลขาธิการรัฐสภา) นั้น โดยที่ประกาศของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ กำหนดให้
ผู้รักษาราชการแทนเลขาธิการรัฐสภามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน
ดังนั้น นางสาวบังอรฯ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่จะแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญได้โดยชอบ

^{๒๗}วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๓ ตอน ๒ (สิงหาคม ๒๕๒๗);
๕๔๔-๕๖๐.

แม้ผู้ร้องทุกข์จะอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายในทางชื่อเสียง ก็ไม่เข้าลักษณะที่จะร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐ (นางสาวบังอรฯ) มิได้กระทำนอกเหนือหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงไม่รับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การกระทำที่เป็นประเด็นในการร้องทุกข์เรื่องนี้ คือ คำสั่ง (นิติกรรมทางปกครอง) ที่แต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญบางตำแหน่ง ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเพิกถอนคำสั่งนั้น ในภายหลัง ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนคือ ผู้ที่ได้รับผลจากการแก้ไขเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หากผู้ร้องทุกข์ไม่ และการที่ผู้ถูกร้องทุกข์ออกคำสั่งดังกล่าว ก็เป็นการกระทำในทางราชการมิได้เป็นการกระทำในทางส่วนตัว จึงจะนำเหตุเสียหายชื่อเสียงอันเป็นเหตุส่วนตัวมาอ้างไม่ได้ ซึ่งหากมีการเสียหายเป็นส่วนตัวจริง ก็ย่อมไปฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งได้ แต่ไม่มีสิทธิร้องทุกข์ในคดีปกครอง

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์ เพราะผู้ร้องทุกข์มิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ค. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ที่ ๕๔/๒๕๒๖ เรื่อง นางนงเยาว์ วิจารณ์ภูธร ร้องทุกข์ว่า เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ
ในการดูแลถนนสายลาดพร้าวละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาหลอดไฟฟ้าเป็นเหตุ
ให้มีไฟฟ้าและแสงสว่าง ไม่เพียงพออาจก่อให้เกิดอันตรายจากการใช้ถนนได้^{๒๘}
ประเด็นในคดี คือ ผู้ใช้ถนนที่ได้รับความเดือดร้อนจะมีสิทธิร้องทุกข์ได้หรือไม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๘}วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๓ ตอน ๒ (สิงหาคม ๒๕๒๗), ๔๘๑-๔๘๗.

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเห็นว่า ถนนลาดพร้าวอยู่ในความดูแลรักษาของกรมทางหลวง แต่เรื่องไฟฟ้าสาธารณะอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครก็มีโครงการที่จะดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.ศ ๒๕๒๒ แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งจะต้องจัดหาให้การไฟฟ้านครหลวง และเมื่อกรุงเทพมหานครได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยให้ยืมเงินสะสมมาจ่ายให้การไฟฟ้านครหลวง กรุงเทพมหานครก็ได้ตกลงให้การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะบนถนนสายนี้ กรณีจึงถือได้ว่าความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ได้รับการดำเนินการแก้ไขจากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบแล้ว จึงมีมติให้ยุติเรื่องร้องทุกข์

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในทางทฤษฎียังไม่อาจถือได้ว่า ผู้ร้องทุกข์ในฐานะที่เป็นผู้ใช้ถนนลาดพร้าวเป็น "ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย" อันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อการดูแลรักษาหลอดไฟฟ้าบนถนนให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดี ดังนั้น ผู้ร้องทุกข์จึงมิใช่ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ตาม "ระบบวินิจฉัยชี้ขาด" โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยุติเรื่องร้องทุกข์นี้ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ง. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ที่ ๒๐/๒๕๒๘ เรื่อง นายวิษณุ หงส์พงศ์ กับพวก ร้องทุกข์ให้เพิกถอนประกาศกระทรวงสาธารณสุข

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นร่วมกันว่า บุคคลที่ยังไม่ได้รับความเสียหาย แต่อาจจะได้รับความเสียหายจากกฎหมาย (คือประกาศกระทรวงสาธารณสุข) ซึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับ เพราะยังไม่ถึงกำหนดวันใช้บังคับที่ได้กำหนดไว้โดยแน่นอนแล้ว บุคคลเช่นนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็น "ผู้เสียหายในคดีปกครอง" แล้ว และสามารถร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากหลักกฎหมายเรื่องผู้เสียหายในคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และจากกรณีตัวอย่าง (case Law) ที่ยกมาข้างต้น พอจะทำให้เห็นแนวทางในการตีความกฎหมาย วิธีสบัญญัติ ซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานจากทฤษฎีด้านสารบัญญัติด้วย

ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็คือ ผู้เสียหายในคดีปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือประชาชนโดยทั่วไปก็ตาม ที่ได้รับความเดือดร้อน เสียหาย ก็ย่อมมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ได้ ส่วนจะได้ปลดเปลื้องทุกข์หรือไม่นั้น ย่อมแล้วแต่ ข้อเท็จจริง และเหตุผลเป็นเรื่อง ๆ ไป

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากมติคณะรัฐมนตรีประเภทที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก และกระทบกับสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แล้ว ย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

๒.๒ ประเภทของเรื่องร้องทุกข์

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๙(๒)^{๒๙} ได้กำหนดประเภทของเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ รวม ๕ ประการด้วยกัน ดังนี้

^{๒๙}มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า "เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (๑) นั้น เนื่องจากจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้อง

ตามกฎหมาย

(ต่อ)

๒.๒.๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่
 กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบ
 ด้วยกฎหมาย ผู้กั้นให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย หลักการนี้
 ไม่เพียงแต่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องยึดถือความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำที่เป็น
 การปฏิบัติการเท่านั้น หลักการนี้ยังรวมไปถึงการห้ามไม่ให้ฝ่ายปกครองละเว้นไม่
 ปฏิบัติการอีกด้วย ซึ่งมีในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อกฎหมายระบุไว้ชัดให้ฝ่ายปกครอง
 ต้องออกกฎเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าฝ่ายปกครองไม่ออกกฎเกณฑ์นั้น คาบฎิเสฐก็
 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถูกฟ้องร้องให้เพิกถอนได้

(๒) ในกรณีที่ไม่มียกกฎหมายระบุไว้ ฝ่าย
 ปกครอง ก็สามารถพิจารณาได้ตามความเหมาะสม

(๓) ฝ่ายปกครองต้องออกกฎเกณฑ์ที่มีผล
 ใช้บังคับโดยทั่วไปที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย หรือตามข้อบังคับที่มีผลใช้บังคับ
 ทั่วไป และฝ่ายปกครองต้องออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่สมควร การ
 ยกเว้นไม่ออกกฎเกณฑ์ในระยะเวลาอันสมควร ถือว่าเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 และฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
 พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๙ (๒)(ก) เหตุที่ผู้ร้องทุกข์สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ
 วินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ก็คือ การที่ฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่
 ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ต่อ)

- (ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ
 ที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ
- (จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
 ฯลฯ" ฯลฯ"

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ "หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด" นั้น หมายความว่าถึง หน้าที่ตามกฎหมายโดยทั่วไป หรือหน้าที่ตามกฎหมายโดยเฉพาะ

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๕๔/๒๕๒๖ เรื่อง นางนงเยาว์ วิจารณ์ภูธร ร้องทุกข์ว่า เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการดูแลถนนสายลาดพร้าว ละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาหลอดไฟฟ้าเป็นเหตุให้มีไฟฟ้าและแสงสว่างไม่เพียงพอ อาจก่อให้เกิดอันตรายจากการใช้ถนนได้^{๓๐} แสดงให้เห็นว่า "หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด" ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา นั้น หมายถึง หน้าที่ตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ การละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยทั่วไปนั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ยังไม่อาจนำมาร้องทุกข์ได้ ไม่ถือว่าเป็น "ผู้เสียหายในคดีปกครอง"

๒.๒.๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ทฤษฎีกฎหมายปกครองในเรื่องนี้มีรากฐานมาจากหลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับมาตรา ๑๙ (๒) (ก) ข้างต้นเหมือนกัน เพราะฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่วินิจฉัย หรือตัดสินใจหรือออกหลักเกณฑ์เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่สมควร (délai raisonnable) การยกเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ออกกฎเกณฑ์ภายในระยะเวลาอันสมควร ถือว่าเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

เรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๙ (๒) (ข) นี้ หมายถึง การร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร ปัญหาก็คือว่า อย่างไรที่จะถือว่าเป็น "การล่าช้าเกินสมควร" ซึ่งจะ

^{๓๐}วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๓ ตอน ๒ (สิงหาคม ๒๕๒๗): ๔๗๑-๔๗๓.

ต้องพิจารณาอย่างละเอียดและรอบคอบ และคำนึงถึง "สภาพของงาน" เป็นหลัก ความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ บางครั้งมิได้เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่เพียงประการเดียว อาจเกิดจาก

- (๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานล่าช้า หรือมีงานมาก
- (๒) อัตรากำลังในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เพียงพอ
- (๓) เอกชนอาจจะใช้วิธีการที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถปฏิบัติงานได้ทันเวลา เช่น ส่งเอกสารหรือหลักฐานให้พิจารณาล่าช้า

ระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการเป็นแต่เพียงเงื่อนไขที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการหรือรับผิดชอบภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้เท่านั้น แต่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชนที่จะฟ้องร้องแต่อย่างใด หากฝ่ายปกครองดำเนินการไม่เสร็จหรือทันเวลาเพียงแต่ฝ่ายปกครองจะต้องมีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้ว่า ความล่าช้านั้นเกิดจากสาเหตุอะไร ดังนั้น กรณีใดที่จะถือว่าเป็น "การล่าช้าเกินสมควร" นั้น จึงขึ้นอยู่กับเหตุผลในแต่ละเรื่อง

ตัวอย่างเรื่องร้องทุกข์ในกรณีนี้ก็คือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๖/๒๕๒๘ เรื่อง พ.ต.ท.สุรพล ทวีศรี ร้องทุกข์ว่า เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร (เขตยานนาวา) ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร^{๓๑} ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า การดำเนินการให้เจ้าของอาคารระงับการก่อสร้างกับการดำเนินการคดีอาญารฐานตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น ได้มีการดำเนินการจนเสร็จสิ้นตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว แต่สำหรับการบังคับให้รื้อถอนอาคารที่ต่อเติมนั้น ปรากฏว่า เมื่อเจ้าของอาคารรายนี้ไม่รื้อถอนอาคารภายในเวลาที่กำหนด แทนที่กรุงเทพมหานครจะรีบดำเนินการส่งเรื่องให้กรมอัยการร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งบังคับให้รื้อถอนโดยเร็ว

^{๓๑} วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๖ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๓๐): ๓๓๐-๓๕๑.

กลับปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ใช้เวลาในการรวบรวมเอกสารหลักฐานเป็นเวลาเกือบ ๒ ปี นับแต่วันครบกำหนดคำสั่งของเขตฯ ก็ยังไม่แล้วเสร็จ กรณีจึงนับได้ว่า เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เพราะการดำเนินการในช่วงนี้เป็นแต่เพียงการรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเรื่องงานองนี้ก็จะได้เคยดำเนินการเป็นปกติอยู่เสมอ สมควรดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ในเวลาอันรวดเร็วกว่านี้

๒.๒.๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ทฤษฎีกฎหมายปกครองในเรื่องนี้คือ การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย (Violation de La Loi) ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฟ้องเพิกถอนได้ นอกจากนี้แล้ว การกระทำโดยปราศจากอำนาจ (incompetence) การกระทำโดยผิดแบบวิธี (Vice de forme) หรือแม้แต่การกระทำโดยบิดเบือนอำนาจ (détournement de pouvoir) ย่อมเป็นการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๙ (๒) (ค) นี้ มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า การกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น คำว่า "กฎหมาย" มีความหมายมากน้อยเพียงไร จะหมายถึงกฎหมายตามแบบพิธีเท่านั้น หรือหมายความรวมไปถึงระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ หรือหลักกฎหมายทั่วไปที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย ในประเทศฝรั่งเศส คำว่า กฎหมาย (Loi) มีความหมายกว้างกว่ากฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ยังรวมถึงหลักกฎหมายทั่วไปด้วย แต่ในประเทศไทย คำว่า "กฎหมาย" คงจำกัดอยู่แต่เพียงกฎหมายตามแบบพิธีเท่านั้น ไม่รวมถึงมติคณะรัฐมนตรี หรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารอื่น ๆ คงต้องรอให้แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในประเทศไทยวิวัฒนาการไปมากกว่านี้ คำว่า "กฎหมาย" จึงจะมีความหมายที่กว้างขวางขึ้น

๒.๒.๔ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น

ทฤษฎีกฎหมายปกครองในเรื่องนี้คือ การกระทำที่ผิดแบบพิธี (Vice de Forme) ศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส ไม่เข้มงวดเกี่ยวกับแบบของการกระทำของฝ่ายบริหารมากนัก โดยศาลปกครอง ได้แยกการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามแบบพิธีเป็น ๒ ประเภท คือ

- (๑) แบบที่เป็นสาระสำคัญ
- (๒) แบบที่มีใช้สาระสำคัญ

การไม่ปฏิบัติตามแบบที่เป็นสาระสำคัญ เท่านั้น ที่เป็นเหตุทำให้การกระทำไม่มีผลใช้บังคับ

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๙ (๒) (ง) ก็เป็นไปตามทฤษฎีกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเรื่อง Vice de Forme คือ "ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ" กล่าวคือ ขั้นตอนหรือวิธีการนั้นจะต้องเป็นสาระสำคัญด้วย

อย่างไรก็ดี กรณีร้องทุกข์ในข้อนี้ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐแล้ว (มาตรา ๑๙ วรรคท้าย)

๒.๒.๕ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ทฤษฎีกฎหมายปกครองในเรื่องนี้ คือ การกระทำโดยบิดเบือนอำนาจ (Detournement de pouvoir) หรือ abuse of power หรือ bad faith เป็นหลักที่ศาลปกครองในฝรั่งเศสใช้เพื่อควบคุม สาระและเนื้อหาของนิติกรรมของฝ่ายปกครอง พิจารณาถึงจิตใจหรือเจตนา

(motif) ที่ฝ่ายปกครองสั่งการว่า มีการใช้อำนาจหรือดุลพินิจปฏิบัติการเพื่อจุดประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากจุดประสงค์ที่พระราชบัญญัติให้อำนาจหรือให้ใช้ดุลพินิจไว้ หรือไม่

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๙ (๒)(ข) เป็นเรื่องการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การใช้อำนาจจะต้องกระทำโดยสุจริตและมีเหตุผลอันสมควร ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ความหมายของคำว่า "สุจริต" จะมีความหมายเหมือน "สุจริต" ในคดีแพ่งหรือคดีอาญาหรือไม่ ซึ่งจะต้องรอแนวบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยต่อไป

การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๙(๒)(จ) นี้ การที่จะวินิจฉัยโดยกล่าวอ้าง "เหตุผล" ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้สั่งการ "โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร" นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการตามกระบวนการระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง จนกระทั่งทราบ "ข้อเท็จจริง" และ "ข้อกฎหมาย" ของเรื่องร้องทุกข์เสียก่อน จึงจะสามารถวินิจฉัยได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้สั่งการไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (หรือไม่) เพราะถ้ายังไม่ได้ดำเนินการพิจารณาไปถึงรายละเอียดแล้ว การวินิจฉัยจึงเป็นเพียงการ "คาดคะเน" เท่านั้น^{๓๒}

ทฤษฎีกฎหมายปกครองในเรื่องนี้มีความสำคัญมากทฤษฎีหนึ่ง กล่าวคือ เป็นทฤษฎีที่แสดงให้เห็นถึง "อำนาจ" ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองในการสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง บนพื้นฐานของ "หลักการ" ที่ว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งนั้นไม่มี "เหตุผลเพียงพอสำหรับการสั่งการเช่นนั้น" สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองก็จะสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้

^{๓๒}ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๙๖/๒๕๒๗ เรื่อง นายไพโรจน์ โตอ่อน ร้องทุกข์ ขอให้ยกเลิกคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๓ ตอน ๒ (สิงหาคม ๒๕๒๗): ๔๙๙-๕๒๑.

ซึ่งแสดงให้เห็นถึง "อำนาจที่แท้จริงของศาลปกครอง" กล่าวคือ มีอำนาจที่เป็นลักษณะของการสั่งการทางบริหาร (ที่สั่ง ช้อน "คำสั่งการของเจ้าหน้าที่บริหาร" อีกชั้นหนึ่ง)³³

๒.๓ เงื่อนไขที่เกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่จะนำมา
ร้องทุกข์

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่จะนำมาร้องทุกข์ไว้ใน มาตรา ๒๐³⁴ รวม ๗ ประการด้วยกัน ในที่นี้จะได้กล่าวถึง เงื่อนไขที่สำคัญ และ เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝ่ายบริหาร ๔ กรณีด้วยกัน คือ

³³ความเห็นของ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๙๖/๒๕๒๗ เรื่อง นายไพโรจน์ โคอ่อน, :๕๑๙-๕๒๐.

³⁴มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า "เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณา

(๑) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาล ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(๒) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีมติเด็ดขาดแล้ว

(๓) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือ มีคำสั่งเด็ดขาด

(๔) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๕) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐

(๖) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ ตามมาตรา ๔๖

(๗) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของมาตรา

๒.๓.๑ เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะ เป็นไปทาง
นโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

ทฤษฎีกฎหมายปกครองในเรื่องนี้คือ ทฤษฎีเรื่องการกระทำของรัฐบาล (Acte du Gouvernement) หรือ Act of State ตามกฎหมายปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การกระทำบางอย่างบางประการของรัฐไม่อาจจะถูกควบคุมหรือร้องเรียนต่อศาลปกครองได้ เหตุผลก็คือ ในสังคมภายใต้ระบอบการเมืองในปัจจุบัน ย่อมต้องมีการกระทำหรือกิจกรรมบางอย่างที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากด้านความมั่นคงและเพื่อความดำรงอยู่ของสังคมนั้น ซึ่งการกระทำหรือกิจการเหล่านั้นไม่ควรต้องถูกจำกัดโดยข้อพิจารณาทางนิติศาสตร์

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๐(๑) ได้วางหลักการเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่อาจจะร้องทุกข์ได้โดยมีหลักการและแนวความคิดว่า หลักกฎหมายปกครองต้องเป็นหลักกฎหมายที่แยก "งานนโยบาย" ออกจาก "งานประจำ" ได้ โดยงานนโยบายนั้นไม่อยู่ในความควบคุมของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง เพราะงานนโยบายเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งมีกลไกและการควบคุมเป็นพิเศษแตกต่างออกไป

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาและตีความมาตรา ๒๐(๑) นี้ไว้ ในกรณีที่นายวิษณุ หงส์หงส์ กับพวก ร้องทุกข์³⁵ ให้เพิกถอนประกาศกระทรวงสาธารณสุข ว่า เรื่องที่มี "ลักษณะ" เป็นไปในทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เป็นกรณีของการตัดสินใจดำเนินการที่องค์กรชี้ขาดข้อกฎหมายไม่อาจเข้ามาพิจารณาทบทวนได้เพราะ

๑) เป็นเรื่อง "ความเหมาะสมในการบริหาร" ที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำกับให้พิจารณาความถูกต้องทางกฎหมายได้ หรือ

³⁵วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๓ ตอน ๒ (สิงหาคม ๒๕๒๗): ๔๕๓-๔๘๐.

๒) เป็นเรื่องความถูกต้องทางกฎหมาย แต่รัฐบาลต้องรับผิดชอบในเรื่องนั้นต่อรัฐสภาโดยตรง ซึ่งการควบคุมความถูกต้องในเรื่องดังกล่าวต้องอยู่ในกลไกการควบคุมทางการเมืองของรัฐสภาตามระบบประชาธิปไตย

แต่ถ้าเรื่องใดมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับความถูกต้องตามกฎหมาย รวมอยู่ด้วยแล้ว การพิจารณาเกี่ยวกับกรณีความไม่ถูกต้องตามกฎหมายในเรื่องนั้นมิใช่ข้อห้ามตามมาตรา ๒๐(๑) ดังนั้น การพิจารณาว่า ท้องที่ใดสมควรจัดให้มีแก๊สซากรอยู่ประจำตลอดเวลาที่เปิดทำการได้แล้วหรือไม่ จึงเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับความเหมาะสมในการบริหารอย่างหนึ่ง

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ข้อสังเกตกรณีร้องทุกข์เรื่องนี้ว่า เงื่อนไขเบื้องต้นของการใช้อำนาจสั่งการของรัฐมนตรี คือจะต้องสั่งโดยถูกต้องตาม "หลักเกณฑ์ของความสมบูรณ์" ซึ่งจะแตกต่างกับการที่รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจทางบริหารในการ "เลือก" สั่งการหรือไม่สั่งการ ซึ่งการเลือกสั่งการนี้เป็นเรื่องของ "ความสมควร" และเป็นเรื่องนโยบายที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่เมื่อผู้ร้องทุกข์กล่าวอ้างว่าการสั่งการของรัฐมนตรีได้กระทำไปโดยสำคัญผิด คือ เป็นการสั่งการบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด ผู้ร้องทุกข์จึงร้องทุกข์โต้แย้ง "ความสมบูรณ์" ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข แต่ผู้ร้องทุกข์มิได้โต้แย้งอำนาจของรัฐมนตรีในทางนโยบาย และด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงสามารถรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาได้ กรณีไม่เข้ามาตรา ๒๐(๑) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

๒.๓.๒ เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี
ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๐(๒) นี้ เรื่องใดที่คณะรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาด หรือเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการไปแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณา

ซึ่งเรื่องนี้ เลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๒๐(๒) ไว้ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๕๐/๒๕๒๘ เรื่อง นายสาโรช ลีรสัมพันธ์ และบริษัททรูทศภัณฑ์
จำกัด ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการจ้างสร้างโรงงานวัตถุประสงค์ของกระทรวง
กลาโหม^{๓๖} ว่าทฤษฎีกฎหมายปกครองว่าด้วยการแยก "งานประจำ" ออกจาก
"งานนโยบาย" (หรือการเมือง) เป็นที่มาของบทบัญญัติในมาตรา ๒๐(๒) แต่
ประเทศไทยยังอยู่ในระยะต้นของการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง การที่จะสร้าง
ทฤษฎีกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการแยกการสั่งการหรือมติของคณะรัฐมนตรี ให้ออก
เป็น "งานประจำ" และ "งานนโยบาย" ย่อมเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก

ทั้งนี้ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี หรือ
การสั่งการของนายกรัฐมนตรี อาจจะเป็นนิติกรรมทางปกครอง (acte
administratif) หรือ อาจจะเป็นการกระทำของรัฐบาล (acte du
gouvernement) ซึ่งไม่อยู่ในความควบคุมของศาลปกครอง แต่บทบัญญัติในมาตรา
๒๐(๒) บัญญัติขึ้นในลักษณะที่กว้างครอบคลุมทั้งสองกรณี กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์จะไม่รับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเด็ดขาดแล้ว ไม่ว่ามติคณะรัฐมนตรีนั้น
จะมีลักษณะ เป็นงานประจำไม่ใช่งานนโยบายก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องมาจากคณะ
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังต้องวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี
ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อวินิจฉัยสั่งการอยู่

ดังนั้น บทบาทในการควบคุมคณะรัฐมนตรี
หรือมติคณะรัฐมนตรีของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุม
ความชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมดุลพินิจ หรือการควบคุมการใช้อำนาจ นั้น จึงยัง
มีอาจกระทำได้โดยตรง โดยศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้ให้เหตุผลว่า
ในระยะต้นของการพัฒนาสถาบันกฎหมายฝ่ายปกครอง (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)
เพื่อเป็นการป้องกันการขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้กับองค์กรฝ่ายบริหาร พระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา ฯ จึงบัญญัติมิให้รับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาดแล้ว แต่ใน
ระยะต่อไป เมื่อสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง พัฒนาจนถึงระดับที่สถาบันฝ่ายกฎหมาย
ปกครอง มีอำนาจหน้าที่โดยอิสระวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้เองแล้ว มาตรา ๒๐(๒)
อาจจะไม่จำเป็นต้องมีอีกต่อไป

^{๓๖}วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๕ (๒๕๒๙): ๑๘๘-๒๐๓.

๒.๓.๓ เรื่องที่มีการฟ้องร้อง เป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

เงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่จะนำมาฟ้องทุกข์ในข้อนี้ เนื่องมาจากกรณีที่ประเทศไทยไม่มีการแยกองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองออกจากศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาคดีทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นคดีธรรมดาหรือคดีปกครอง ดังนั้น หากคดีปกครองเรื่องใดได้มีการฟ้องร้อง เป็นคดีอยู่ในศาล หรือศาลมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะมาฟ้องทุกข์ในเรื่องเดียวกันนั้นอีกต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๐(๓) ได้มีแนวความคิดที่จะแยกคดีปกครองออกจากอำนาจของศาลยุติธรรม โดยในชั้นแรก คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับพิจารณาเรื่องที่มีการฟ้องร้อง เป็นคดีที่อยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และจะเป็นช่วงเวลาที่จะให้สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) พัฒนา องค์กรวิธีพิจารณาหลักกฎหมายปกครอง ตลอดจนแนวความคิด (philosophy) ของคณะกรรมการฯ ให้อยู่ในระดับที่จะสามารถสร้างบรรทัดฐานและความเชื่อถือให้เกิดขึ้นได้ในการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการประสานประโยชน์สาธารณะ กับการคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน เสียก่อน เมื่อนั้น การแบ่งแยกเขตอำนาจศาล ระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ก็จะเด่นชัดยิ่งขึ้น และพัฒนาต่อไปได้

๒.๓.๔ เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ทฤษฎีกฎหมายปกครองในเรื่องนี้ คือ หลักเรื่อง Exhaustion of Administrative remedies (EAR.) เป็นหลักกฎหมายปกครองซึ่งเกี่ยวเนื่องกับหลักความรับผิดชอบตามลำดับชั้นของระบบบริหาร (hierarchy) และเป็นหลักกฎหมายปกครองที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ (คดีปกครอง) ได้นำมาใช้ เพื่อทำให้หลัก

hierarchy ของฝ่ายบริหารเกิดผลและมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ และถ้าหากปรากฏว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่สามารถพัฒนาหลัก EAR. ที่เหมาะสมขึ้นได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นเองก็จะเป็นผู้ที่ก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจบริหารโดยที่ตนเองมิได้เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร และทำให้ระบบความรับผิดชอบในทางบริหารต้องเสียไป

ปัญหาของมาตรา ๒๐(๓) คือ การตีความว่าอะไรคือความหมายของคำว่า "กฎหมาย" ในมาตรานี้ เพราะในประเทศไทยที่พัฒนาทางกฎหมายปกครองแล้ว คำว่า "กฎหมาย" นอกจากจะหมายถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว คำว่า "กฎหมาย" ยังหมายรวมถึง หลักกฎหมายทั่วไปซึ่งได้แก่ ระเบียบแบบแผนของทางราชการที่มีสภาพบังคับ ด้วย แต่ในประเทศไทยความหมายของคำว่า "กฎหมาย" มีลักษณะจำกัดและแคบ คือ เข้าใจว่า กฎหมายมีความหมายเพียงบทกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น (พระราชบัญญัติ ฯลฯ) และ หมายถึงกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือตามรัฐธรรมนูญ (เช่น พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง ฯลฯ) เท่านั้น

ความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐(๔) เป็นเพียงการตัดอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น มาตรา ๒๐(๔) ได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ใช้ "ดุลพินิจ" ในการสร้างหลัก EAR. ขึ้นใช้สำหรับกรณีร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับข้อบังคับ ระเบียบ และกฎ ของฝ่ายบริหารได้ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเห็นสมควร

เรื่องร้องทุกข์ที่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยตามหลัก EAR. นี้มีอยู่หลายกรณีด้วยกัน เช่น เรื่อง บริษัทวางหลงแมชชีนเนอรี จำกัด ร้องทุกข์ เกี่ยวกับการแจ้งความประกวดราคาซื้อพัสดุเครื่องตัดกระดาษของวิทยาลัยครูสวนสุนันทา เรื่อง ห้างหุ้นส่วนจำกัดศรีสะเกษบ.การช่าง ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย กรณีการจ้างเหมาก่อสร้างอาคารของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดศรีสะเกษ เรื่อง ห้างหุ้นส่วนจำกัดลิธนะเฮียร ก่อสร้าง ร้องทุกข์ว่ากรมสามัญศึกษาบังคับตามสัญญาจ้างให้ติดตั้งลิฟท์โดยไม่เป็นธรรม เรื่อง ห้างหุ้นส่วนจำกัดโยธาสถาปัตยกรรม บัดตานี ขอความเป็นธรรมกรณีถูกสั่งเป็นผู้ละทิ้งงานก่อสร้างและขอคืนเงินค่าปรับ ฯลฯ ซึ่งในเรื่องร้องทุกข์

เหล่านี้มีประเด็นอยู่ที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีอำนาจพิจารณาเรื่องที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุได้หรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์) ได้เสนอความเห็นว่า³⁷ ในปัญหาเรื่องอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุนั้น มีข้อพิจารณา อยู่ ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรก คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ เป็น "คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย" ตามนัยมาตรา ๗(๒)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ หรือไม่ และประเด็นที่สอง มติของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุเป็น "คำวินิจฉัย (นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel))" หรือไม่

ในประเด็นแรกจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สามารถรับเรื่อง ร้องทุกข์ที่มีต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุได้โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๗(๒)(ค) เพราะคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุมิได้เป็น "คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย" หากแต่เป็นคณะกรรมการที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย และในประเด็นที่สอง งานในหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้ง (โดยมีความมุ่งหมายในการบริหารงานพัสดุ) นั้นมิได้มีลักษณะเป็น "คำวินิจฉัย" แต่มีลักษณะเป็น "คำสั่ง (นิติกรรมทางปกครอง Acte administratif) เพราะการสั่งการขององค์กรใดจะมีลักษณะเป็น "คำวินิจฉัย-นิติกรรมทางตุลาการ" ได้นั้นจะต้องประกอบด้วย "เงื่อนไข" ต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการหรือเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาก่อนมีคำวินิจฉัย เงื่อนไขเหล่านี้มีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นหลักประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการและวิธีพิจารณาที่จะควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการได้ด้วย

๒.๕ ผลของคำวินิจฉัย

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.

³⁷หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/ร.๑๓๕๖ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๑.

๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องระบุในคำวินิจฉัยด้วยว่า มีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี^{๓๘} ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เพื่อสั่งการแก้ไขตามมาตรา ๔๘^{๓๙} ซึ่งในข้อเสนอแนะนั้นต้องระบุให้ชัดแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใด ว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย

^{๓๘}มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องระบุ

- (๑) ชื่อผู้ยื่นคำร้องทุกข์
- (๒) เหตุแห่งการร้องทุกข์
- (๓) ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์
- (๔) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (๕) ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขตามมาตรา ๔๘ ซึ่งในข้อเสนอแนะนั้นต้องระบุให้ชัดแจ้งว่า นายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใด ว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย

(๖) ข้อเสนอแนะหรือข้อสั่งการอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา ๕๑ หรือการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ถ้ามี

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น"

^{๓๙}มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า "เมื่อมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา ๔๗(๕) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณินั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น

(๓) ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็น ไม่ว่าจะ เป็นกรณีตาม (๑) หรือ (๒) มีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการเสนอข้อเสนอแนะเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (ต่อ)

นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมีอำนาจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการได้^{๓๙} เช่น กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่

(ต่อ) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องให้เหตุผลและหลักฐานสนับสนุนข้อเสนอแนะอย่างชัดเจน ถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (๒) จะต้องระบุว่าจะทำให้มีผลย้อนหลังหรือไม่เพียงใด หรือมีเงื่อนไขอย่างไร และถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (๓) จะต้องแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่า การมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีความรีบด่วนและจำเป็นอย่างไร และสมควรให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ใด หรือมีเงื่อนไขอย่างไร นอกจากนี้ ในกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (๓) นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องคำนึงด้วยว่าการมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยนายกรัฐมนตรีนี้ จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นผลเสียหายแก่ระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่เพียงใด"

^{๓๙}มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยที่ประชุมใหญ่มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง คำนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำสั่งชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) กำหนดให้คำสั่ง คำนุญาต คำวินิจฉัยหรือคำสั่งชี้ขาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติราชการต้องมีข้อความ และเหตุผลตามสมควรในการสนับสนุนการออกคำสั่ง คำนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำสั่งชี้ขาดนั้น

(๓) กำหนดให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนมีผลใช้บังคับ

ในการเสนอแนะดังกล่าว ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คำนึงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ ในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สิทธิหน้าที่ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับราชการและความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ"

ของรัฐ ก่อนออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำสั่งขาด หรือกำหนดให้คำสั่ง คำอนุญาต หรือ คำชี้ขาดดังกล่าว ต้องมีข้อความและเหตุผลตามสมควรในการออก คำสั่ง คำอนุญาต ฯลฯ เช่นว่านั้น และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว มติคณะรัฐมนตรีนั้นก็จะเป็นผูกพันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งจะเป็นการสร้าง "ระเบียบแบบแผนของทางราชการ" ให้เกิดขึ้น และจะพัฒนาเป็น "หลักกฎหมายปกครองทั่วไป" ในที่สุด

การสั่งการของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ นี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะสั่งการได้โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรืออาจจะสั่งการทางบริหารอย่างอื่น นอกเหนือไปจากนั้นโดยอาศัยอำนาจนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินก็ได้ ทั้งนี้เพราะระบบร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะ กรรมการกฤษฎีกาที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันนี้เป็น "ระบบผสม" ระหว่างระบบการ ร้องเรียนทางบริหาร (recours administratif) กับระบบการฟ้องคดีต่อศาล ปกครอง (recours contentieux) ซึ่งในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ได้คำนึงถึงความเป็นธรรมและประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพ ในการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย และได้มีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้แก้ไข กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในการบริหาร ราชการแผ่นดินมาแล้วหลายกรณีด้วยกัน ตัวอย่างเช่น

(๑) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีนายเซาวลิตศักดิ์ วารีสอาด กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่น ร้องทุกข์ว่า เจ้าหน้าที่เขต บางเขน ล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ คณะ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี ดังนี้

(๑.๑) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งการให้กรุงเทพมหานครวางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรวบรวมเรื่อง และเอกสารหลักฐาน เพื่อส่งกรมอัยการร้องขอต่อศาลให้บังคับรื้อถอนอาคาร การบังคับการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยพิจารณาร่วมกันกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๑.๒) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งการให้กรุงเทพมหานครกำหนดระเบียบของกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ให้รัดกุมยิ่งขึ้น

(๑.๓) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้กรุงเทพมหานคร รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ ถือเป็นนโยบายในทางปฏิบัติว่า ในการดำเนินการผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ นั้นควร ต้องพิจารณาดำเนินการกับผู้มีส่วนร่วม หรือเกี่ยวข้องกับก่อสร้างอาคารที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตามความเหมาะสมในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๑.๔) ให้กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติว่า ในกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ เกิดขึ้น กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จะต้องแจ้งชื่อวิศวกรหรือสถาปนิกที่เกี่ยวข้อง ไปยังคณะกรรมการควบคุมการประกอบอาชีพวิศวกรหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมเพื่อ ดำเนินการทางมารยาทวิชาชีพตามควรแก่กรณี และหากว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นข้าราชการก็ให้แจ้งผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อดำเนินการทางวินัยตามพฤติการณ์แห่งการกระทำอีกทางหนึ่งด้วย

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติและข้อสั่ง งดของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(๒) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีห้างหุ้นส่วนจำกัดสหสามวัฒนพานิช ร้องทุกข์ว่า กรมสามัญศึกษาปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุฯ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้มีข้อเสนอแนะต่อ นายกรัฐมนตรีให้สั่งการให้กรมสามัญศึกษากำหนดแนวทางเพื่อยึดถือปฏิบัติในเรื่อง การกำหนดพัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างให้ถูกต้องและแก้ไขปรับปรุงรายการประกอบแบบก่อสร้างให้สอดคล้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๖)

พ.ศ. ๒๕๒๘

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้
ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(๓) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
กรณีบริษัทเลิศเอ็นจิเนียริง (๑๙๘๓) จำกัด ร้องทุกข์เกี่ยวกับการขอต่ออายุสัญญา
ก่อสร้างและการขอคืนเงินค่าปรับ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีข้อเสนอแนะต่อ
นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ดังนี้

(๓.๑) ให้กระทรวงศึกษาธิการฯ ควบคุม
หน่วยงานในสังกัดให้ปฏิบัติตามข้อ ๔๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ อย่างเคร่งครัด โดยให้มีการบันทึกรายงานควบคุมการ
ก่อสร้าง เป็นรายวันและมีรายละเอียดแนบ

(๓.๒) ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
พิจารณาแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับ
การจัดทำบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง โดยวางหลักเกณฑ์กำหนดให้ผู้รับจ้าง
ต้องลงนามรับรองบันทึกการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุม
งานได้จัดทำขึ้นทุกครั้ง รวมทั้งกำหนดให้มีการระบุรายละเอียดในบันทึกดังกล่าว
ตามสมควร

กล่าวโดยสรุป บทบาทการควบคุมคณะ
รัฐมนตรี ในฐานะองค์กรฝ่ายบริหาร หรือการควบคุมมติคณะรัฐมนตรีของคณะ
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในระบบร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. ๒๕๒๒ นี้ ยังไม่อาจจะกระทำได้โดยตรง เนื่องจากเงื่อนไขที่เกี่ยวกับลักษณะ
ของการกระทำที่จะนำมาร้องทุกข์ เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาดแล้ว คณะ
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับไว้พิจารณา ดังนั้นจึงยังไม่มีกรณีวินิจฉัยคดี
เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ยังมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง หรือการกระทำ
ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกมาตามมติคณะรัฐมนตรีได้ และยังมีอำนาจ
เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ ให้แก้ไข กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ
มติคณะรัฐมนตรี หรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดินได้