

บทสรุปและเสนอแนะ

การควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น มาจากหลักที่ว่ารัฐจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายโดยมีทฤษฎีนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม หรือสุนิธิกระบวร และโดยผลของทฤษฎีดังกล่าวรัฐกระทำการใดโดยไม้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วถือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนแล้ว รัฐจะต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาให้แก่ฝ่ายเอกชนโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมฝ่ายปกครองนั้นหากพิจารณาในแง่องค์กรที่ควบคุมนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ การควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครอง โดยองค์กรที่อยู่ในฝ่ายปกครองนั้นเองและการควบคุมฝ่ายปกครองภายนอกฝ่ายปกครอง โดยองค์กรที่อยู่นอกฝ่ายปกครอง เช่น ศาลหรือรัฐสภา แต่ในที่นี้ได้ศึกษาแต่เพียงการควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองเองเท่านั้น ซึ่งการควบคุมภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเองนั้นมีความสำคัญดังนี้

ประการแรก การควบคุมดังกล่าวเป็นการป้องกันข้อขัดแย้งระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองก่อนที่จะเป็นคดีความกัน เท่ากับเป็นการช่วยลดคดีความก่อนที่จะมาสู่ศาลหรือองค์กรตุลาการอื่น

ประการที่สอง วิธีพิจารณาของการควบคุมภายในฝ่ายปกครองนั้นไม่เคร่งครัดไม่ยุ่งยาก และรวดเร็วกว่าศาลยุติธรรม

ประการที่สาม การควบคุมในฝ่ายปกครองเอง ส่วนใหญ่จะมุ่งทั้งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ความเหมาะสมของมาตรการซึ่งกว้างกว่าการควบคุมทางศาลหรือโดยองค์กรตุลาการอื่น ซึ่งเน้นเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และไม่คอยควบคุมการใช้ดุลพินิจทางเทคนิคหรือความเหมาะสมของมาตรการ

ประการที่สี่ การควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองนี้ช่วยแก้ไขหาข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยวิธีอื่น เช่น การควบคุมทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่หวังผลได้ยากในประเทศไทย ในปัจจุบันเป็นการควบคุมทางที่มีลักษณะเป็นการควบคุมทั่วไป เช่น ควบคุมนโยบาย ควบคุมการใช้จ่ายเงินของประเทศ หรือการควบคุมเฉพาะเรื่อง เช่น โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการตั้งกรรมาธิการขึ้นดำเนินการสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหาร เป็นต้น เพราะเป็นวิธีการที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ไม่แน่นอนหลายประการ ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ ส่วนการควบคุมฝ่ายปกครองโดยทางศาลยุติธรรมนั้นก็มีข้อจำกัดหลายประการ ประการแรกในเรื่องเงื่อนไขของการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมนั้นมีข้อจำกัด เช่น การที่ศาลยุติธรรมจะรับฟ้องคดีได้นั้นจะต้องมีการโต้แย้งซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ศาลยุติธรรมไทยตีความคำว่า "โต้แย้งสิทธิและหน้าที่" ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับคดีปกครองแถบกว่าผู้เสียหายในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยไว้ค่อนข้างกว้างเพื่อรับเรื่องร้องทุกข์นั้นไว้<sup>1</sup> นอกจากนั้นการนำคดีมาฟ้องยังศาลยุติธรรมนั้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง เช่น เสียค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนาย ฯลฯ ดังนั้นถ้ามีคดีปกครองเกิดขึ้นแล้ว การใช้วิธีการร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองด้วยตนเองนั้นเป็นการประหยัดเสียค่าใช้จ่ายน้อย ประการที่สอง อำนาจในการควบคุม เมื่อมีการโต้แย้งซึ่งสิทธิหรือหน้าที่จากฝ่ายปกครองและผู้เสียหายโต้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ๆ จะรับฟ้องไว้ แต่จะไม่ค่อยเข้าไปก้าวภายในเรื่องที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารหรือเป็นเรื่องที่ศาลตีความว่าเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ<sup>2</sup> และอีกกรณีหนึ่ง การฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม และการพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม

<sup>1</sup> ฎีกาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 20/2528 ในวารสารกฎหมายปกครอง 3 (สิงหาคม 2527).

<sup>2</sup> ฎีกาพิพากษาศาลฎีกาที่ 646 - 647/2518.

โดยทั่วไปไม่มีความล่าช้า<sup>3</sup>

จากที่ได้ศึกษาทำให้ทราบลักษณะการควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทยโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีลักษณะเด่น ๆ ดังนี้

1. การควบคุมดังกล่าวในประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการควบคุมฝ่ายปกครอง แต่มีใ้ค้คุมครองประชาชนโดยตรงอย่างจริงจัง แต่เน้นวัตถุประสงค์อื่น ๆ มากกว่า เช่น เน้นวัตถุประสงค์ให้มาตรการของฝ่ายปกครองมีความเหมาะสมเชิงเทคนิคมากที่สุด หรือเน้นประสิทธิภาพของการบริหารงานเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ากาที่กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่ทรงคุณวุฒิมาเป็นกรรมการนั้น กฎหมายได้เปิดช่องให้รัฐมนตรีมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการเลือกบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีอาจจะเลือกบุคคลที่ตนเองชื่นชอบเข้ามาเป็นกรรมการเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องได้ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองนั้นได้รับการพิจารณาข้อพิพาทโดยคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ความไม่เป็นธรรมก็เกิดขึ้น ผลเสียหายตกแก่ประชาชนนั่นเอง แทนที่ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเป็นว่าฝ่ายปกครองนั้นมีใ้ค้ควบคุมโดยกฎหมายแต่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย นอกจากนี้ยังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้น้อยมากและกรรมการส่วนใหญ่ก็เป็นกรรมการที่มาจากหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อให้การตัดสินใจของคณะกรรมการนั้น มองแง่มุมทางเทคนิคได้ครบถ้วน พระราชบัญญัติโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะมีใ้ค้มีบทบาทในการให้สิทธิแก่ประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองประชาชนและสร้างความยอมรับให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนเท่าใดนัก
2. วิธีการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองภายในฝ่ายปกครองมีน้อย และไม่เป็นระบบเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับของต่างประเทศแล้ว

<sup>3</sup> ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม ปี . . . ได้พยายามจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว.

2.1 วิธีการควบคุมฝ่ายปกครองในกฎหมายไทยมีน้อย เช่น ในกรณีของการไต่สวนทั่วไป (public inquiry) ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติไทยน้อยมาก กล่าวคือมีเพียง 3 ฉบับ ในกรณีของการไต่สวนทั่วไป วิธีการที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติของไทยน้อยมาก ซึ่งในต่างประเทศนั้นได้ให้ความสำคัญต่อวิธีการนี้เป็นอย่างมาก เพราะวิธีการดังกล่าวทำให้ทราบข้อมูล ความคิดเห็นของประชาชน ฯลฯ จะเห็นได้จาก Tribunal and Inquiries Act 1971 ของอังกฤษ Administrative Procedure Act 1946 ของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

2.2 วิธีการควบคุมฝ่ายปกครองตามกฎหมายไทยไม่เป็นระบบ เช่น วิธีการโต้แย้งคัดค้านไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา ต่างถือกันว่า สิทธิในการโต้แย้งคัดค้านเป็นสิทธิพื้นฐานตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ผู้เสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองควรมีจึงจะเห็นได้จาก หลักกฎหมายทั่วไปของฝรั่งเศส หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติของอังกฤษ และสุนิธิกระบวนของสหรัฐอเมริกา ในประเทศเหล่านี้แม้ตัวพระราชบัญญัติจะไม่ได้บัญญัติสิทธิดังกล่าวไว้โดยตรง หากการตัดสินใจมาตรการทางปกครองเป็นโทษแก่เอกชนแล้ว ก็ต้องใช้หลักนี้ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปบังคับ แต่สำหรับประเทศไทยนั้น การให้สิทธิโต้แย้งคัดค้านนั้นดูเหมือนว่ายังไม่กว้างขวางและมีน้อยกว่าของต่างประเทศ เนื่องจากเราไม่ถือว่าสิทธิดังกล่าวนั้นมีอยู่ตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งต่างกับหลักกฎหมายของต่างประเทศที่ยกมา ดังนั้น ถ้าเป็นกรณีพระราชบัญญัติไม่ได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวไว้นั้น สิทธิดังกล่าวก็ควรจะไม่มีมาใช้

นอกจากนั้นในประเทศเหล่านี้ได้มีการจัดให้การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองเป็นระบบและเอกภาพ กล่าวคือได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งใช้ได้ทั่วไปในทุกกรณีอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act 1946) ของสหรัฐอเมริกา หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของเยอรมัน ซึ่งกฎหมายไทยยังไม่ได้กำหนดไว้ แต่ปล่อยให้วิธีพิจารณาคดีกล่าวขึ้นกับพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ที่มีวิธีพิจารณาคดีกล่าวค่อนข้างน้อยมาก ทั้งยังไม่เป็นระบบอีกด้วย เช่น กฎหมายไทยกับบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้วางใจ ถึงองค์การของ อำนาจ องค์ประชุม และการลงคะแนนเสียงของคณะกรรมการ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงวิธีพิจารณาที่จะให้หลักประกันความเป็นกลาง ความเปิดเผย การไร้ความทุกฝ่ายจะจบสิ้นกระแสนี้ ฯลฯ เอาไว้

3. ส่วนวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองหลังการกระทำหรือมิได้กิจกรรมทางปกครองนั้น แต่โดยทั่วไปในการควบคุมเฉพาะเรื่องจะมีลักษณะสมบูรณ์น้อยกว่าในต่างประเทศ โดยเฉพาะการควบคุมโดยการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการทั้งหลายซึ่งในสหรัฐอเมริกา กำหนดโดย Administrative Procedure Act 1946 และกฎหมายเฉพาะหรือในอังกฤษกำหนดโดย Tribunal and Inquiries Act 1971 ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการศาลในฝ่ายบริหาร ( Council on Tribunals ) แต่ในส่วนการควบคุมทั่วไปนั้น ตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้พยายามทำหน้าที่ศาลปกครองในฝ่ายปกครองได้ดีพอสมควร แต่เนื่องจากองค์กรดังกล่าวเพิ่งพัฒนามาไม่นานนัก การจะหวังให้เหมือนกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสปัจจุบันซึ่งพัฒนามานับร้อยปีแล้ว คงจะเป็นไปยาก แต่ก็หวังว่าพัฒนาการดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

ในปัญหาดังกล่าวนี้นี้จะเห็นว่าสิ่งที่ เป็นอุปสรรคก็คือกลไกและโครงสร้างของกฎหมายในปัจจุบันยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองได้ดังนั้น

1) การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ควรให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประชาชนมาเป็นอันดับแรก ส่วนวัตถุประสงค์อื่น เช่น ความเหมาะสม หรือความสมบูรณ์ทางเทคนิค หรือประสิทธิภาพการบริหารงาน อาจเป็นวัตถุประสงค์ประกอบได้

2) ควรให้ความสำคัญกับกลไกควบคุมก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองให้มากขึ้น กล่าวคือ ควรกำหนดวิธีการโต้แย้งคัดค้าน โต้สวนทั่วไป การให้เหตุผลในนิติกรรมทางปกครอง การปรึกษาหารือ หลักไม่มีส่วนได้เสีย และการเผยแพร่เอกสารให้ประชาชนได้รับรู้ไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพแห่งเรื่องนั้น ๆ เช่น เรื่องใดต้องการขอมูลวงกว้างก็ควรกำหนดให้ใช้การโต้สวนสาธารณะ เรื่องใดมีลักษณะวินิจฉัยถึงตุลาการก็ควรบัญญัติมิให้ใช้หลักการโต้แย้งคัดค้านและไม่มีส่วนได้เสียไว้ในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ

ส่วนวิธีการอื่นเป็นวิธีพิจารณาของกระบวนการดังกล่าวแต่ละเรื่องควรนำมาบัญญัติรวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียวอย่างที่ปรากฏใน Administrative Procedure Act ของสหรัฐอเมริกา หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเยอรมัน ไม่ควรให้พระราชบัญญัติแต่ละฉบับกำหนดกระบวนการเหล่านี้เอง เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ ดังนี้ คือ ประการแรก เป็นการหลีกเลี่ยงการต้องบัญญัติวิธีพิจารณาในรายละเอียดซ้ำ ๆ กันหลายครั้งในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ประการที่สอง จะทำให้วิธีพิจารณาดังกล่าวเป็นสากลและเป็นเอกภาพ สะดวก แก่การใช้และศึกษา

อนึ่ง หากยังไม่ได้อตรากฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองฉบับรวมดังกล่าวขึ้นมาใช้บังคับ อาจจะมีการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เสนอให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไปก่อนได้

3) การปรับปรุงโครงสร้างของกฎหมายที่สิ้น กระทั่งรัด แต่ปราศจากรายละเอียดที่รัดกุมอันเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจใช้ดุลพินิจกว้างขวางจนเกินไปเสีย โดยควรเพิ่มเติมรายละเอียดอย่างชัดเจนให้เป็นที่เข้าใจ ทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายปกครองด้วยกันทั้งสองฝ่าย และกำหนดเงื่อนไขจำกัดการ

มอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรองไม่ให้กว้างขวางเกินไป ซึ่งจะทำให้การควบคุมภายหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือศาลเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพขึ้น

4) กระบวนการพิจารณาควบคุมภายหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง โดยคณะกรรมการเฉพาะเรื่องนั้น ควรปรับปรุงให้มีวิธีการพิจารณาที่มีลักษณะกึ่งตุลาการ นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติโดยเฉพาะหลักโต้แย้งคัดค้านหรืออ้างความทุกฝ่ายจนสิ้นกระแส และหลักปราศจากอคติหรือส่วนได้เสีย ตลอดจนวิธีการพิจารณาอื่น ๆ ในการนำเสนอและรับฟังพยานหลักฐานมาบัญญัติไว้ใหม่และละเอียดถี่ถ้วนที่จะบัญญัติต่อองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และวิธีประชุมคณะกรรมการในกฎหมายแทบทุกฉบับอย่างในปัจจุบัน

นอกจากนั้น การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ควรไปให้รัฐมนตรี แต่ควรให้ไปสู่อำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะกึ่งตุลาการ มีองค์ประกอบที่เป็นกลางและมีความเข้าใจเทคนิคเรื่องนั้นดี อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อาจครอบคลุมทั้งข้อเท็จจริงทางเทคนิค ข้อกฎหมายและความเหมาะสม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยใดแล้ว ไม่ควรให้อุทธรณ์ไต่หาข้อเท็จจริงทางเทคนิค หรือความเหมาะสมไปสู่องค์กรใดอีก แต่ความชอบด้วยกฎหมายอาจให้นำไปสู่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

5) สำหรับการพิจารณาควบคุมฝ่ายปกครองหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมีเขตอำนาจทั่วไปนั้น น่าจะต้องรับผิดชอบให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และให้เป็นที่ยอมรับอย่างสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ( Conseil d'Etat ) ของฝรั่งเศสโดยเร็ว