

บทที่ 1

บทนำ



ความจำเป็นและปัญหาในการควบคุมฝ่ายปกครอง

ในอดีต อำนาจหน้าที่ของรัฐและของรัฐบาลอยู่ในวงจำกัด แต่ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลได้ขยายกว้างขวางออกไปอย่างมากมาย ฉะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้ออกกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถจะใช้อำนาจและหน้าที่ของตนได้มากมายเพียงใด และการที่ให้อำนาจดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ในบางครั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนขึ้นอีกได้ผลที่ตามมาก็คือ เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายประชาชนกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น และฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะเป็นผู้วินิจฉัยข้อขัดแย้งนั้นเอง โดยพระราชบัญญัตินั้น ๆ ใดให้อำนาจไว้ วิธีการนี้ไม่ใช่เป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง แต่ก็ต้องยอมรับว่า วิธีการดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องในตัวของมันเองอยู่

ปัญหาก็คือว่า รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองนั้น จะเป็นไปในแนวใด อันจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยถูกต้องและสุจริต และก่อความเป็นธรรมแก่ฝ่ายประชาชนและฝ่ายปกครอง

ความหมายของคำว่า "การควบคุมฝ่ายปกครอง"

ก่อนที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "การควบคุมฝ่ายปกครอง" คืออะไรนั้น ต้องทราบความหมายของคำว่า "ฝ่ายปกครอง" และ "การควบคุม" คืออะไรเสียก่อน

ความหมายของคำว่า "ฝ่ายปกครอง" (Administration) คำว่า "ฝ่ายปกครอง" หมายความว่า องค์การและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร กล่าวคือ หมายความว่า องค์การและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหาร

ส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และยังรวมถึงองค์การและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่มีส่วนในการใช้อำนาจบริหาร หรือจัดทำราชการบริหารอันเป็นราชการที่อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง¹ อยุ่อย่างไรก็ตาม องค์การและเจ้าหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี ฝ่ายตุลาการก็ดี หรือองค์การอื่นที่มีใช้ราชการบริหารเช่นรัฐวิสาหกิจ ก็ไม่ใช่ฝ่ายปกครองในความหมายแห่งวิทยานิพนธ์นี้

ความหมายของคำว่า "การควบคุม" (Control) คำว่า "การควบคุม" หมายความว่า การตรวจสอบฝ่ายปกครอง ประการหนึ่ง และการเยียวยาโดยฝ่ายปกครอง อีกประการหนึ่ง

การตรวจสอบ หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อน การกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครองว่าฝ่ายปกครองดำเนินการดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ในแง่นี้การตรวจสอบจึงหมายถึง การควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น (Contrôle Préventif)

การตรวจสอบนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ การไต่สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง สิทธิของคู่ความที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี เป็นต้น

การเยียวยา หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองซึ่งแสดงให้เห็นในตัวว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำโดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด (Contrôle Répressif)

¹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 19.

ดังนั้น "การควบคุมฝ่ายปกครอง" หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่
อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่
ประชาชน ผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นการ
ควบคุมโดยฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมจากภายนอก เช่น โดยศาล โดยรัฐสภา
หรือโดยองค์กรพิเศษ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง "การควบคุมฝ่ายปกครอง" ก็คือ "การคุ้มครองประชาชน"
จากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง โดยทั่วไปแล้ว การควบคุมฝ่ายปกครองและการ
คุ้มครองประชาชนได้แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครอง
ประชาชนก่อนการกระทำทางปกครอง และการควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองภายหลัง
การกระทำทางปกครอง สาเหตุที่จะต้องมีการจำแนกการควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครอง
ประชาชนทั้งก่อนและหลังการกระทำทางปกครอง เพราะว่าโดยสภาพของการควบคุมและการ
คุ้มครองนั้นได้ยึด "ระยะเวลา" เป็นหลักในการจัดแบ่ง เช่น ในกรณีก่อนการกระทำทาง
ปกครองนั้นจะมีวิธีการใดในการควบคุมและคุ้มครองให้ได้ผลดีที่สุด ซึ่งอาจต่างจากการควบคุม
ภายหลังการกระทำ และในกรณีหลังการกระทำทางปกครองนั้นจะมีวิธีการใดในการควบคุมและ
การคุ้มครองบ้าง วิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนทั้งก่อนและภายหลังการ
กระทำทางปกครองนั้นจะต้องควบคู่กันไปจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งหาได้ไม่ กล่าวคือ การ
ควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครอง เป็นด้านแรกที่จะช่วย
ระงับก่อนที่จะเกิดกรณีพิพาทซึ่งมีผลดีคือ เป็นการสกัดกั้นมิให้มีการละเมิดกฎหมายโดยฝ่ายปกครอง
และเกิดคดีความกันมากยิ่งขึ้น ถึงกระนั้นก็ตามก็ไม่เป็นการเพียงพอเพราะว่าในบางครั้งวิธีการ
ควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครองไม่สามารถสกัดกั้นมิให้ฝ่าย
ปกครองละเมิดกฎหมายได้ ดังนั้นจึงต้องมีวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนภาย
หลังการกระทำทางปกครองมาช่วยในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และเยียวยาความเสียหายที่
เกิดจากการละเมิดกฎหมายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่ถึงกับเป็นอุปสรรคต่อการกระทำ
เพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครอง

มีบางท่านเห็นว่า "การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครอง" นั้นไม่มี มีแต่ "การคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครอง" และ "การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนภายหลังการกระทำทางปกครอง" เท่านั้น โดยให้เหตุผลว่า การควบคุมฝ่ายปกครองนั้นจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีการกระทำทางปกครองออกมาแล้ว ดังนั้น ในกรณีที่ยังไม่มีการกระทำทางปกครองออกมาจึงไม่สามารถที่จะมีการควบคุมได้

จากหนังสือกฎหมายปกครองโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝ่ายปกครองนั้น หากจะเน้นถึงการควบคุมฝ่ายปกครองในส่วนของการกระทำทางปกครองนั้น ก็จะกล่าวชี้ชัดลงไปเลยว่าเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ดังนั้นในกรณีที่ไม่มีการชี้ชัดลงไปว่าเป็น "การควบคุมการกระทำทางปกครอง" แต่เป็น "การควบคุมฝ่ายปกครอง" ซึ่งกว้างครอบคลุมทั้งการควบคุมทั้งองค์กรและการกระทำ ทั้งที่เป็นการกระทำทางกายภาพและนิติกรรมทางปกครองและน่าจะหมายถึง "การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครอง" ใดด้วย และถ้าจะใช้คำว่า "การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครอง" ควบคู่กันไปก็น่าจะใช้ได้เพราะในนิติรัฐต้องการจำกัดกรอบอำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองประชาชนในรัฐ ซึ่งจะได้อีกต่อไปในบทที่ 2 ดังนั้นการควบคุมฝ่ายปกครองไม่ว่าก่อนหรือภายหลังการกระทำทางปกครองก็เป็น การคุ้มครองประชาชนทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ในวิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งใช้คำว่า "การควบคุมฝ่ายปกครอง" ในความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมทั้งการตรวจสอบหรือควบคุมก่อนการกระทำและการเยียวยาหรือการควบคุมภายหลัง²

อนึ่ง การควบคุมฝ่ายปกครองนั้น อาจมีวัตถุประสงค์หลากหลาย เช่น การควบคุมเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเอง หรือการควบคุมเพื่อให้ได้มาตรฐานทางเทคนิค ฯลฯ แต่ที่วิทยานิพนธ์นี้มุ่งให้ความสำคัญก็คือ การควบคุมฝ่ายปกครอง เพื่อคุ้มครองประชาชนเป็นหลัก ส่วนวัตถุประสงค์อื่นอาจพิจารณาประกอบเท่าที่ไม่ขัดกับวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวนี้

² เทียบ Guy Braibant, Nicole Questiaux and Céline Wiener, Le Contrôle de l'Administration et la Protection des Citoyens, (Paris : Edition Cujas)

นอกจากนั้น วิทยานิพนธ์นี้ยังมุ่งศึกษาการคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองเอง เป็นสำคัญ การควบคุมโดยองค์กรภายนอก เช่น โดยรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี การควบคุมโดยศาลยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการก็ดี ให้อยู่ในการศึกษาวิจัยนี้ไม่

ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

เนื่องจากองค์กรและรูปแบบวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย ยังไม่มีการศึกษารวบรวมข้อมูลในลักษณะที่เสนอภาพรวมอย่างเด่นชัดว่ามีที่ประเภท และมีลักษณะเด่นลักษณะด้อยอย่างไร เมื่อเทียบกับองค์กรและมาตรการการควบคุมที่ใช้อยู่ในประเทศอื่น ๆ

ดังนั้น วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมุ่งศึกษารวบรวมข้อมูลเพื่อเสนอภาพรวมดังกล่าวให้เด่นชัดเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยต่อไป ทั้งนี้จะไม่ศึกษาถึงการควบคุมจากภายนอก เช่น การควบคุมโดยศาล การควบคุมโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นหัวข้อในการศึกษาวิจัยที่กว้างขวางและสมควรจะได้มีการศึกษาอย่างลึกซึ้ง โดยผู้อื่นต่อไป

ทฤษฎีพื้นฐาน

วิทยานิพนธ์นี้จะนำผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการควบคุมฝ่ายปกครองของประเทศทั้งหลายของ Guy Braibant, Nicole Questiaux และ Céline Wiener ในเรื่อง "Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens" ซึ่งศึกษาองค์กร และระบบการควบคุมฝ่ายปกครองของประเทศต่าง ๆ 8 ประเทศ ในสกุลกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะการควบคุมในฝ่ายปกครองเอง และตั้งทฤษฎีการควบคุมขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ โดยเฉพาะส่วนทฤษฎีว่าด้วยการควบคุมฝ่ายปกครองซึ่ง รองศาสตราจารย์ ดร. โภทิน พลกุล ได้อ้อและเรียบเรียงงานดังกล่าวบางส่วนเป็นภาษาไทยไว้แล้ว มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ระบบการควบคุมในประเทศไทย

วิธีการวิจัย

เมื่อได้เกณฑ์ดังกล่าวแล้ว จะได้อีกศึกษาเชิงสำรวจองค์กรและวิธีการควบคุม โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติทั้งหลายในประเทศไทย ซึ่งได้อีกศึกษาทั้งสิ้นรวม 112 ฉบับ ว่ามีกี่ประเภทหลัก มีวิธีการควบคุมหลักอย่างไรที่จะพอจัดเข้าตามเกณฑ์ต่าง ๆ ข้างต้น ผู้วิจัยเคยติดต่อสัมภาษณ์และขอข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรซึ่งรับผิดชอบในกฎหมายดังกล่าวเพื่อทราบข้อเท็จจริงและปัญหาในวิธีการควบคุมอันจะนำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์สภาพการควบคุมภายในฝ่ายปกครองตามความเป็นจริง แต่ต้องประสบกับปัญหาของความลับทางราชการ ค่ายเหตุนี้วิทยานิพนธ์ดังกล่าวจึงมีลักษณะการวิเคราะห์กฎหมายมากกว่าสภาพความเป็นจริง

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้

1. ก่อให้เกิดความรู้แก่ผู้ที่สนใจในเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครอง ภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทยว่าการควบคุมต่าง ๆ ที่มีในกฎหมายไทยนั้นพอเพียงหรือไม่อย่างไร
2. วิทยานิพนธ์เล่มนี้เสนอภาพรวมอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย ดังนั้นผู้ที่สนใจสามารถนำหัวข้อใดหัวข้อหนึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ทำการค้นคว้าวิจัยต่อ ๆ ไปอีกได้หลายหัวข้อ อันจะทำให้เกิดการศึกษาค้นคว้าเรื่องอย่างลึกซึ้งต่อไปกระทำได้ง่ายขึ้นและมีประโยชน์จริงจริง เพราะมีวิทยานิพนธ์เป็นพื้นฐานอยู่

ส่วนที่ 1

ทฤษฎีว่าด้วยการควบคุมฝ่ายปกครอง