

## ส่วนที่ ๔

การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำการในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
โดยการควบคุมภายใน

การควบคุมภายในในระบบบริหารเอง ซึ่งในประเทศไทยเราอาจจะกระทำได้หลายวิธี กล่าวคือ โดยการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นโดยตรง การอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารต่อเจ้าหน้าที่ชั้นสูงขึ้นไป การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการต่างๆ สิทธิการร้องทุกข์ของราษฎรนี้เป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕๐ ความว่า

"บุคคลคนเดี่ยวหรือหลายๆ คนรวมกันย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด"

ต่อไปจะกล่าวถึงรายละเอียดในการควบคุมภายในในระบบบริหารเองโดยลำดับ

ก. การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั่นเอง

ในกรณีที่เอกชนได้รับความเสียหายเนื่องจากคำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ก่อความเสียหายนั้นได้โดยตรง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นทบทวนคำสั่งหรือการกระทำของตนอีกครั้งหนึ่ง วิธีการนี้นับว่าเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยประชาชนเองโดยตรง แต่วิธีการนี้จะได้ผลหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้นั้นจะยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ และประชาชนจะต้องเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนว่ามีอยู่อย่างไรด้วย

ข. การอุทธรณ์คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่การกระทำของฝ่ายบริหารที่กระทำในฐานะฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้ การอุทธรณ์คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นผู้อุทธรณ์จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยปกติก็มีการกำหนดเวลาให้ยื่นอุทธรณ์ ถ้าหากผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของพนักงานฝ่ายบริหาร ไม่ยื่นภายใน

กำหนดนั้นก็ไม่ว่าต้องรับไว้พิจารณา การวินิจฉัยคำอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร นั้น กฎหมายมักจะให้อำนาจแก่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดและถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีย่อมเป็นที่สุด จะร้องเรียนหรือนำไปฟ้องร้องยังศาลหาได้ไม่

การอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารนี้มีอยู่ในพระราชบัญญัติของประเทศไทยเราหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ มาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติว่า

"ถ้านายทะเบียนสมาคมการค้ามีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งสมาคมการค้า ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสมาคมการค้าต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด"

ดังนั้นการให้หัวหน้าหน่วยงานฝ่ายบริหารวินิจฉัย ก็เท่ากับว่าให้องค์กรฝ่ายบริหารควบคุมตัวเอง ย่อมไม่เป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของเอกชนเท่าที่ควร

#### ค. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องร่ำร้องทุกข์

เป็นวิธีการอีกอย่างหนึ่งซึ่งให้หลักประกันแก่เอกชนมากขึ้น โดยให้ร้องทุกข์ต่อคนกลางที่มีฐานะบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยตรง วิธีการร้องทุกข์ต่อคนกลางนำมาใช้ในประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติเรื่องร่ำร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่ให้สิทธิแก่เอกชนยื่นเรื่องร่ำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องร่ำร้องทุกข์ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร โดยประกาศพระบรมราชโองการ ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการพิจารณาคดีปกครองที่ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่งใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาโดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ตามพระราชบัญญัติเรื่องร่ำร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๙ กำหนดให้มีกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการเรื่องร่ำร้องทุกข์" ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ นาย และกรรมการอื่นๆ อีกไม่น้อยกว่า ๖ นาย ประธานกรรมการและกรรมการได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

กรรมการที่จะแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. เคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า
2. ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

เรื่องที่จะร้องทุกข์ได้นั้นจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ต้องเป็นเรื่องราวที่ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ประสงค์ที่จะให้ได้รับการปลดเปลื้องทุกข์ที่ตนได้รับโดยจำเป็นต่อให้รัฐบาลช่วยเหลือ หรือ

(2) ต้องเป็นเรื่องราวที่ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์หรือผู้อื่น หรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเว้นต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ไขเคลือบพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริตตาม มาตรา 4

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์นั้น ต้องถือเอาคะแนนเสียงข้างมาก ในกรณีคะแนนเสียงเท่ากันประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด เรื่องราวร้องทุกข์หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องจัดบันทึกในสารบบบัญชีเป็นหลักฐาน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ใดๆ เป็นอย่างไรแล้วต้องแจ้งคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการต้องแจ้งไปยังผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ทราบ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการควรมายภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ไต่มีคำวินิจฉัย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแล้วได้จัดการไปเป็นประการใดต้องแจ้งให้กรรมการทราบภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการและคณะกรรมการก็ต้องแจ้งผลให้ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ควรมายภายในกำหนด ๑๕ วัน นับจากวันที่คณะกรรมการได้รับแจ้ง

ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์นั้น คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยใดเอง เหมือนอย่างคำวินิจฉัยของศาล ต้องแล้วแต่นายกรัฐมนตรีจะสั่งการให้ปฏิบัติอีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยชี้ขาดเหมือนกับองค์กรศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ดังนั้น

การควบคุมฝ่ายบริหารภายในระบบบริหารเอง คือการลดหรือเพิ่มกำลังหรือการร้องทุกข์  
คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ยอมไม่เป็นหลักประกันแก่อิทธิเสรีภาพของเอกชนเท่าที่ควร  
เพราะเป็นการควบคุมตัวเองยอมไม่มีผลเท่ากับการควบคุมโดยสถาบันนิติบัญญัติ และการควบ  
คุมโดยศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองที่จะไปกล่าวโทษว่าผิด