บทที่ 4

แนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ความเป็นมาและแนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการจัดตั้ง"คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มี บทบัญญัติทั้งสิ้น 16 มาตรา เป็นการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้อย่างกว้าง ๆ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ประการแรก พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล และประการที่สอง"พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง" และอำนาจหน้าที่ในประการที่สองนั้น ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้กำหนดหลักการใหตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่ง เพื่อกำหนดว่า คดีประเภทใดเป็น "คดีปกครอง" และคดีปกครองประเภทใดบ้าง ที่จะให้อยู่ในอำนาจพิพากษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งต้องกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นด้วย รัฐบาลในขณะนั้นได้พยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... เสนอต่อผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2478 แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้ง 2 ฉบับก็ได้ค้างอยู่ในสภา

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจของ"คณะกรรมการกฤษฎีกา" ในการพิจารณาคดีปกครองที่กระทำโดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และเป็น

การกระทำในทางชี้ขาดข้อพิพาท หรือเรียกว่า "นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionne)" ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ยังไม่ได้บัญญัติหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เสียใหม่โดยนำเอา "คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พุทธศักราช 2492 มารวมไว้กับคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกำหนดให้เป็น "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมายไว้ในมาตรา 7(2)(ค)[1] แต่อำนาจดังกล่าว ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ถูกกำหนดเงื่อนไขว่า จะพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

สำหรับที่มาของการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 7(2)(ค) ดังกล่าวนั้น ผู้เขียนได้ตรวจสอบในการพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในชั้นยกร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและในการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ไม่ปรากฏความเป็นมาแต่อย่างใด แต่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับ

---

[1] อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจของสภาแห่งรัฐพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน(Juridiction administrative specialisess) ในประเทศฝรั่งเศส

คณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นที่มาของบทบัญญัติดังกล่าว ในบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ที่ประชุมใหญ่) ในเรื่องร้องทุกข์ของนายแถมเวท เวทยะเวทิน (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 52/2525)[2] ว่า

> "...(ก) ในประการแรก การที่กฎหมายจะบัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องราวร้องทุกข์ประเภทใด หรือเรื่องใดนั้น กฎหมายไม่จำเป็นต้องบัญญัติ "รวมไว้ในมาตราเดียวกัน" การที่กฎหมายจะบัญญัติข้อห้ามรวมไว้ในมาตราเดียวกันหรือแยกมาตรากันขึ้นอยู่กับการสั่งการลักษณะของการห้ามนั้นเอง
>
> ในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับระบบการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร จะต้องคำนึงถึงลักษณะโครงสร้างทางบริหาร ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างคำวินิจฉัยของ "คณะกรรมการ" กับการสั่งการของฝ่ายบริหารที่กระทำโดยตัวบุคคล(คนเดียว)
>
> "คณะกรรมการ"เป็นสถาบันตามกฎหมาย การวินิจฉัยของคณะกรรมการกระทำโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความชำนาญเกี่ยวกับงานที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลที่เป็นกรรมการโดย

---

[2]บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์(ที่ประชุมใหญ่) ในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 7 (2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (กรณีนายแถมเวท เวทยะเวทิน ร้องทุกข์คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่สั่งการตามมติของคณะกรรมการส่วนจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. 0601/825 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2524.

องค์คณะบุคคล และกฎหมายเฉพาะเรื่องต่างก็ได้กำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลที่เป็นกรรมการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความชำนาญเกี่ยวกับงานที่กฎหมายกำหนดให้เป็น"หน้าที่"ของคณะกรรมการเหล่านั้น นอกจากนั้น "คณะกรรมการตามกฎหมาย" บางประเภทก็มีวิธีพิจารณาของตนเองโดยเฉพาะ (เช่น คณะกรรมการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยของข้าราชการแต่ละประเภท คณะกรรมการเกี่ยวกับสิทธิบัตร เป็นต้น)

ฉะนั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ จึงได้บัญญัติระบบควบคุม โดยใช้วิธีการที่ต่างกัน และเพื่อให้สังเกตความแตกต่างได้ กฎหมายจึงใช้ถ้อยคำแตกต่างกันโดยในกรณีการร้องเรียนคำวินิจฉัยของ "คณะกรรมการตามกฎหมาย"จะถือเป็นเรื่อง"อุทธรณ์" ซึ่งแตกต่างกับเรื่อง "ร้องทุกข์" อื่น ๆ

(ข) ประการที่สอง จะต้องคำนึงว่า "คณะกรรมการตามกฎหมาย" ของรัฐนั้นอาจมิได้หลายประเภท เช่น คณะกรรมการประเภทที่มีหน้าที่ทางเทคนิค(เกี่ยวกับการสาธารณสุขการแพทย์ ฯลฯ) หรือคณะกรรมการประเภทที่มีหน้าที่กึ่งนโยบาย (เช่น คณะกรรมการควบคุมการค้ากำไรเกินควร ฯลฯ) หรือคณะกรรมการประเภทที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายโดยตรง (หรือโดยอ้อม) การที่รัฐจะนำ "คณะกรรมการตามกฎหมาย" ประเภทหนึ่งประเภทใดมาอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัญหาข้อกฎหมาย(ตามมาตรา 7(2)(ค)) รัฐมีความจำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์คัดเลือกและพิจารณาถึงปัญหาที่มีอยู่ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ เสียก่อน และหากเห็นสมควรว่าที่จะให้มีการตรวจสอบ ในปัญหาข้อกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง โดยคณะกรรมการระดับสูง จึงจะตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น โดยระบุเป็นประเภทของคณะกรรมการหรือระบุคณะกรรมการใดโดยเฉพาะเจาะจงเป็นเรื่อง ๆ ไปตามความเหมาะสม

ถ้าหากว่าพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ มีเจตนารมณ์จะให้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาคำวินิจฉัยของ "คณะกรรมการตามกฎหมาย" ใด ๆ ก็ได้ตามแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเห็นสมควร พระราชบัญญัติฯ นี้ ก็คงไม่ต้องบัญญัติมาตรา 7(2)(ค) นี้ขึ้นไว้

(ค) ประการที่สาม โดยที่ "คณะกรรมการตามกฎหมาย" ของรัฐมีเป็นจำนวนมากและมีหลายประเภทดังกล่าวข้างต้น ซึ่งแต่ละประเภทต่าง ก็มีความเชี่ยวชาญต่างกัน (ทั้งนี้ไม่ได้หมายความเฉพาะความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคเท่านั้น แต่หมายความว่าถึงความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายด้วย) คณะกรรมการตามกฎหมาย (ที่สร้างความเชี่ยวชาญในปัญหาเฉพาะมาเป็นระยะเวลานาน) บางคณะกรรมการอาจมีความชำนาญมากกว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" (ซึ่งเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นใหม่) ก็ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความชำนาญในด้านการวินิจฉัยทางวินัยและมีประสบการณ์รู้ถึงผลดีผลเสียของคำวินิจฉัยในแต่ละกรณี ซึ่งจะส่งผลไปสู่ระบบบริหารเป็นส่วนรวมได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น เพื่อป้องกันการเข้าไปก้าวก่ายงานในหน้าที่ของระบบ "คณะกรรมการตามกฎหมายเหล่านี้" เสียแต่ในชั้นต้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯจึงได้นำกรณีนี้มาบัญญัติไว้ในมาตรา 7 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่อง "อำนาจ" ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (และของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) โดยบัญญัติตัดเรื่อง "การอุทธรณ์" ออกจาก "เขตอำนาจ" ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์(ทั้งนี้ จนกว่าจะถึงเวลาอันควรโดยคำนึงถึงสภาพของเงื่อนไขต่าง ๆ)..."

ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในบันทึกข้อสังเกตดังกล่าวเป็นการกล่าวถึงความเป็นมาและหลักการเกี่ยวกับการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น ตามบทบัญญัติมาตรา 7 (2)(ค) แห่ง

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ โดยยอมรับในหลักการในเรื่อง "ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน" ของคณะกรรมการต่างๆ จึงได้บัญญัติให้มีการพิจารณาการกระทำที่คณะกรรมการตามกฎหมายต่างได้กระทำขึ้นเป็นพิเศษ นอกเหนือจากเรื่องร้องทุกข์โดยทั่วไป แต่ในขณะนั้นก็ยังไม่ได้มีการนำเสนอ "ทฤษฎีนิติกรรมทางตุลาการ(acte juridictionnel)" แต่อย่างใด จนกระทั่งในเรื่องร้องทุกข์ของนางสาวทองสุข เสือเอี่ยม และนางสาวจำปี เสือเอี่ยม (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 47/2527) ซึ่งร้องทุกข์อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และอดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์ดร.อมร จันทรสมบูรณ์) ได้ให้ข้อสังเกตในเรื่องดังกล่าวว่า[3] "..." คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง"ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ เป็นคณะกรรมการที่มีลักษณะตรงตามเจตนารมณ์ของมาตรา 7 (2) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ เพราะการสั่งการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเรื่องนี้ได้กระทำในรูปแบบของ"คำวินิจฉัย" ซึ่งมีลักษณะเป็น "acte juridictionnel"ตามทฤษฎีกฎหมายปกครอง..."

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับ "นิติกรรมทางตุลาการ(acte juridictionnel)" ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ 2 นั้น ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดอันเป็นที่มาของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7 (2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ แต่เนื่องจากยังไม่เป็นที่รู้จักกันมากนักและมักจะมีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการตีความในถ้อยคำของบทบัญญัติในมาตรา 7(2)(ค) ดังกล่าว ตั้งแต่เรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีความเป็นมาและวัตถุประสงค์อย่างไร เรื่องแรก จนกระทั่งในการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ 2/2530 วันพฤหัสบดีที่ 15 มกราคม 2530 เรื่อง คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็น "คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น" ตามมาตรา

---

[3]หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. 0501/ร.825 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2527.

7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 หรือไม่ ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ กรรมการร่างกฎหมายอดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กล่าวถึงที่มาของบทบัญญัติดังกล่าวว่า[4]

"...ผมอยากเรียนถึงที่มาของมาตรา 7(2)(ค)ในฐานะที่เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาว่ามีความเป็นมามีวัตถุประสงค์อย่างไร การที่ได้กำหนดมาตรา 7(2)(ค) ขึ้นนั้นก็โดยในขณะนั้น (พ.ศ.2521) ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้มาปรารภว่า เมื่อจะทำเรื่องร้องทุกข์นี้ ท่านอยากจะให้พิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับเรื่องภาษีของกรมสรรพากร ท่านบอกว่าได้มีคำตำหนิของคณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องภาษีนั้น ล่าช้ามากและมักจะยืน ท่านเห็นว่าบางอย่างก็เป็นปัญหาข้อกฎหมายไม่น่าจะต้องไปส่งให้ศาลน่าจะหาองค์กรที่มีความรู้ความชำนาญ ในการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายมาทำหน้าที่แทน ถ้าจะใส่เรื่องดังกล่าวไว้ในเรื่องร้องทุกข์ได้ก็จะเป็นประโยชน์จะช่วยให้รวดเร็วขึ้น นี่เป็นที่มาของมาตรา 7(2)(ค) ก็คือหมายความว่า ตามประมวลรัษฎากร เมื่อเจ้าพนักงานประเมินภาษีแล้วถ้าไม่พอใจต้องอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการอุทธรณ์ก่อนแล้วจึงจะไปฟ้องศาลได้ เพื่อไม่ให้ต้องไปฟ้องศาล ก็อยากจะให้มีองค์กรรับทำหน้าที่พิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเพื่อจะได้รวดเร็วขึ้นเพราะหากผู้ที่ร้องมาเชื่อถือในคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะช่วยประหยัดเวลาค่าใช้จ่ายของเขา นี่เป็นที่มาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อผมได้รับข้อสังเกตดังกล่าวก็นำมาพิจารณาดู ก็เห็นว่าอาจจะมีประโยชน์ แต่ทว่าไม่ได้นำ

---

[4]รายงานการประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ 2/2530 วันพฤหัสบดี ที่ 15 มกราคม 2530 ,หน้า 4-5.

มาใช้เฉพาะกับคณะกรรมการอุทธรณ์ของกรมสรรพากรอย่างเดียว จะมีอีกหลายคณะกรรมการโดยเฉพาะคณะกรรมการที่วินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิการประกอบวิชาชีพ อย่างเช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก ฯลฯ ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งมาใช้ในข้อนี้ได้เหมือนกัน แต่เมื่อได้มาคำนิงว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่จะต้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องจึงได้ขมวดในตอนท้ายไว้ว่าต้องมีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์จึงจะวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ อันนี้ก็สุดแล้วแต่นโยบายของรัฐบาล เพราะฉะนั้น ในข้อนี้ต้องพิจารณาว่าจะพิจารณาแต่เฉพาะว่า "คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น"เท่านั้นไม่ได้เสมอไป คณะกรรมการนั้นต้องมีหน้าที่วินิจฉัยได้และอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นเพราะใน (ค)ใช้คำว่า "พิจารณาวินิจฉัย" ใครเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยซึ่งก็คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยอะไร วินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ผมอยากจะกราบเรียนที่ประชุมว่ามีความมุ่งหมายเช่นนี้ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าการที่จะไปเน้นแต่เพียงว่าเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายเท่านั้นยังไม่เพียงพอ ต้องพิจารณาเรื่องที่กล่าวมานี้ประกอบด้วย..."

บทบัญญัติมาตรา 7(2)(ค) ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการที่จะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์อันเกิดจากการกระทำคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งนับแต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบันรวมเวลาทั้งสิ้น 17 ปี ก็ยังประสบปัญหาในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในลักษณะดังกล่าวตลอดมา

<u>วิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522</u>

แนวความคิดและที่มาของอำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา

7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้มีการเสนอเรื่องร้องทุกข์ประเภทดังกล่าวน่าเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งรวมถึงเรื่องที่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) มีจำนวนทั้งสิ้น 84 เรื่อง ซึ่งสามารถแยกวิวัฒนาการของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวออกได้เป็น 3 ช่วงระยะเวลา ดังนี้ คือ

1. ระยะเวลาที่หนึ่ง คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 - พ.ศ. 2529

2. ระยะเวลาที่สอง คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 - พ.ศ. 2532

3. ระยะเวลาที่สาม คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 - ปัจจุบัน(2538)

1. ระยะเวลาที่หนึ่ง คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 - พ.ศ. 2529

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2522[๕] คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ต่าง ๆ หลายประเภท แต่การรับเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 7(2)(ค) นั้นได้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2524 ในเรื่องร้องทุกข์ของนายแถมเวท เวทยะเวทิน ซึ่งร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ซึ่งเรื่องร้องทุกข์ในช่วงระยะเวลานี้เป็นช่วงเวลาเริ่มต้นมีจำนวนเรื่องที่มี

---

[๕]ตามมาตรา 1 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใช้ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ตอนที่ 69 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2522)

การร้องทุกข์เกี่ยวกับคณะกรรมการ จำนวนทั้งสิ้น 16 เรื่อง ในเรื่องแรกคือเรื่องร้องทุกข์ของนายแถมเวท เวทยะเวทิน (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 52/2524)[๑] คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาและมีความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ โดยพิจารณาประเด็นปัญหาว่าเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว เป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับคณะกรรมการ ตามกฎหมายอื่น ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สามารถรับไว้พิจารณาได้ โดยเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 7(2)(ก) กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ซึ่งภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาในเรื่องเขตอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 7 (2)(ค) โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายแล้วโดยเห็นว่าการร้องทุกข์การกระทำของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด(ก.จ.) ถือได้ว่าเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามนัยมาตรา 7 (2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับพิจารณาได้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่มีอำนาจพิจารณา ซึ่งต่อมาปรากฏว่า เรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ได้เสนอตามคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์เป็นส่วนใหญ่ด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน ซึ่งเมื่อได้มีการพิจารณาในหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาทั้งในเรื่อง "องค์กร"และ "เนื้อหาสาระ" การกระทำของคณะกรรมการในบางเรื่อง มีลักษณะเป็น "นิติกรรมทางปกครอง(acte administrative)" และในบางเรื่องมีลักษณะเป็น"นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel) แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในช่วงนี้มักจะพิจารณาในเรื่องของ"องค์กร" มากกว่า "เนื้อหาสาระ"ของนิติกรรม และเพื่อมีเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายแล้วจะพิจารณาไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา ทำให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขณะนั้น

---

[๑]โปรดดูในภาคผนวก ข.

(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์) ได้จัดทำข้อสังเกตประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีทุกเรื่อง บางเรื่องได้จัดทำเป็นบันทึกข้อสังเกตส่งพร้อมหนังสือเสนอคำวินิจฉัยต่อนายกรัฐมนตรี บางเรื่องจัดทำเป็นข้อสังเกตไปในหนังสือเสนอคำวินิจฉัยต่อนายกรัฐมนตรี

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในช่วงระยะแรกนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีมติไม่รับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นจะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาสั่งไม่รับเรื่องร้องทุกข์ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

1) กรณีเป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นได้ ตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เช่น เรื่องร้องทุกข์ คำวินิจฉัยที่ 65/2525 เรื่องร้องทุกข์ ของนายสมชาย ปัทมะสุคนธ์ คำวินิจฉัยที่ 66/2525 เรื่องร้องทุกข์ของนายโกศล อนันตพงษ์ คำวินิจฉัยที่ 88/2525 เรื่องร้องทุกข์ของนายชาญชัย สัตยเลขา คำวินิจฉัยที่ 47/2527 เรื่องร้องทุกข์ของน.ส.ทองสุข เสือเอี่ยม และ น.ส.จำปี เสือเอี่ยม ฯลฯ

2) กรณีเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว เข้าลักษณะเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เช่น คำวินิจฉัยที่ 1/2525 เรื่องร้องทุกข์ของนายสมัย ชัชวาลย์ คำวินิจฉัยที่ 30/2525 เรื่องร้องทุกข์ของนายเชื้อ เพชรช่อ คำวินิจฉัยที่ 45/2527 เรื่องร้องทุกข์ของนายธรรมศักดิ์ นิโครธานนท์ คำวินิจฉัยที่ 4/2528 เรื่องร้องทุกข์ของ รตท.ปราบภัย จินาหยิน ฯลฯ

สำหรับข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงระยะเวลาเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา(ศาสตราจารย์ ดร.อมร

จันทรสมบูรณ์) ได้จัดทำบันทึกข้อสังเกตประกอบการพิจารณาในเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นทุกเรื่อง ซึ่งสามารถแยกออกพิจารณาได้ 2 ประการคือ

(1) ยังไม่สมควรที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมาย ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในช่วงระยะเวลานี้ เพราะอาจเป็นการสร้างปัญหาซ้อนปัญหา เพราะการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจคลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ และก่อให้เกิดปัญหาในทางบริหารราชการ

(2) ในเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับจินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังให้เหตุผลในการพิจารณาไม่เป็นไปในแนวเดียวกัน บางเรื่องได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา เพราะเป็นเรื่องที่ปฏิบัติตามมติ ของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่ในบางกรณีก็วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้วตามมาตรา 20(2)

(3) เลขาธิการฯได้เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ไม่รับเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายอื่น ในบางเรื่อง เช่น เรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการอัยการ และคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายตุลาการตาม คำวินิจฉัยที่ 65/2525, 66/2525, 59/2525 หรือ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ตามคำวินิจฉัยที่ 47/2527 และ 55/2527 เป็นต้น

(4) ในกรณีที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในทางบริหาร แต่ดำเนินการในรูปแบบ "คณะกรรมการ" เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เช่นในเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับมติของสภามหาวิทยาลัยตาม คำวินิจฉัยที่ 68/2525 เรื่องร้องทุกข์ของ ผศ.สพโชค ลชิตกุล

(5) ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการร้องทุกข์เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ที่ได้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการตามกฎหมายของข้าราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ เช่น กพ. กค. เป็นต้น จะเป็นการสั่งการในฐานะใด ซึ่งอาจเป็นการสั่งการในฐานะที่ "ประธาน" ของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ไม่ใช่การสั่งการในฐานะเป็น "หัวหน้ารัฐบาล" ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

(6) มีข้อเสนอให้ปรับปรุงเป็นขั้นตอนระบบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกันโดยการเริ่มจากการวางระเบียบแบบแผนทางราชการเพื่อยกระดับการทำงานและบรรทัดฐานการวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ พร้อมกับพัฒนาการทำงานของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้อยู่ในแนวทาง ของหลักกฎหมายปกครองเดียวกัน ก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาขยายอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้พิจารณาในเรื่องดังกล่าว

สำหรับการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาแรกนี้ หลังจากเรื่องร้องทุกข์ของนายแถมเวท เวทยะเวทิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ตามความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายแล้ว นายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยตลอด

2. ระยะเวลาที่สอง คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2532

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในช่วงระยะเวลานี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรเริ่มต้นจากคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 29/2529[7]

---

[7] โปรดดูในภาคผนวก ข.

ในเรื่องร้องทุกข์ของบริษัท จีเรวัตร ไดย์สตัฟ จำกัด เนื่องจากเป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า การร้องทุกข์อุทธรณ์คำวินิจฉัย ของคณะอนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองอุทธรณ์ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น และโดยที่ขณะนี้ยังมิได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ตามมาตรา 7(2)(ค) แห่ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงมีมติ "ไม่รับ" เรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณา ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์) ได้มีข้อสังเกตว่า การร้องทุกข์มติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นการร้องทุกข์ขั้นต้นต่อนิติกรรมทางปกครอง มิใช่เป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับ "คำวินิจฉัย" ในระดับอุทธรณ์ตามความหมายของมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้นำปัญหาดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณา ปรากฏว่าที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาในปัญหาดังกล่าวว่า ถ้อยคำในมาตรา 7(2)(ก) กับมาตรา 7(2)(ค) ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ 2 กรณีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 7(2)(ก) เป็นเรื่องการร้องทุกข์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรายบุคคล ส่วนมาตรา 7(2)(ค) เป็นเรื่องการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่คณะกรรมการฯดังกล่าวได้มีมติวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปอย่างใดแล้ว หากมีผู้ไม่พอใจและโต้แย้งมตินั้น ย่อมเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯตามมาตรา 7(2)(ค) ทั้งสิ้น โดยเหตุนี้ การที่คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างไร จึงมิใช่เป็นเรื่องที่จะต้องนำมาพิจารณาความหมายของมาตรา 7(2)(ค) แต่อย่างใด และการที่เข้าใจว่าคณะกรรมการที่มิได้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิจะไม่อยู่ในความหมายของมาตรา 7(2)(ค) นั้นเป็นความเข้าใจที่นอกเหนือจากถ้อยคำของกฎหมาย

ฉะนั้น การร้องทุกข์คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามนัยมาตรา 7(2)(ค) และนายกรัฐมนตรีได้สั่งการไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา ตามความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งได้กลายเป็นแนวบรรทัดฐานของการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประเภทนี้ในภายหลังอีกหลายเรื่อง จนถึงปัจจุบัน

สำหรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในช่วงระยะเวลานี้ ปรากฏว่า มีบางเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับไว้พิจารณา ก็คือเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการพัสดุ โดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการพัสดุ ไม่ใช่คณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งต้องหมายถึง "พระราชบัญญัติ" เท่านั้น แต่คณะกรรมการพัสดุได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยระเบียบ จึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่ต้องห้ามไม่ให้รับไว้พิจารณา เช่น คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 7/2531 เรื่องร้องทุกข์ของห้างหุ้นส่วนจำกัด ลิขนะเอียรก่อสร้าง และคำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 28/2531 เรื่องร้องทุกข์ของห้างหุ้นส่วนจำกัดโยธาสถาปัตย์ปัตตานี

ส่วนเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่รับเรื่องไว้พิจารณาเกือบทั้งหมด โดยให้เหตุผลไว้ 3 ประการ คือ

1) กรณีเป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นได้ตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เช่น คำวินิจฉัยที่ 26/2529 เรื่องร้องทุกข์ของ บริษัท จีเรวัตร ไดย์สตัฟฟ์ จำกัด คำวินิจฉัยที่ 47/2529 เรื่องร้องทุกข์ของพลเอกชำนาญ นิลวิเศษ เป็นต้น

2) กรณีเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้วเข้าลักษณะเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เช่น คำวินิจฉัยที่ 23/2532 เรื่องร้องทุกข์ของนายสุริยา บุญลือพันธ์ คำวินิจฉัยที่ 71/2532 เรื่องร้องทุกข์ ของนายสยาม คำเมฆ เป็นต้น

3) กรณีเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบขั้นตอน เข้าลักษณะเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ พ.ศ. 2522 และถ้าได้มีการดำเนินการให้ครบขั้นตอนแล้วก็จะเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว เข้าลักษณะเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินัยของข้าราชการประเภทต่างๆ) คือ คำวินิจฉัยที่ 65/2532 เรื่องร้องทุกข์ของนายสมชาย ปัญญาลักษณ์

สำหรับข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงระยะเวลา ได้มีการจัดทำบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีในบางเรื่องเท่านั้น แต่มีข้อสังเกตที่สำคัญซึ่งปรากฏในบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องของบริษัทจีเรวัตร ไดย์สตัฟฟ์ จำกัด แบ่งแยกหลักการเกี่ยวกับ นิติกรรมทางแพ่ง-นิติกรรมทางปกครอง-สัญญาทางปกครอง และในคำวินิจฉัยที่ 47/2529 เรื่องร้องทุกข์ของพลเอกชำนาญ นิลวิเศษ ร้องทุกข์เกี่ยวกับกรณีพนักงานอัยการจะยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 20 วรรคสาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์) ได้มีข้อสังเกตในหนังสือเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีว่า[๑] มีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เห็นว่ามติคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยของ "คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น" แต่เลขาธิการเห็นว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีลักษณะเป็น "กระบวนการเฉพาะเรื่อง" มิใช่คำวินิจฉัยที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอันอาจเป็นยุติหรือเป็นที่สุดโดยผลของคำวินิจฉัยนั้นเอง

---

[๑]หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0501/1129 ลงวันที่ 30 กันยายน 2529.

สำหรับการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาที่สองนี้ปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีได้มีสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยตลอด

3) ระยะเวลาที่สาม คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตั้งแต่ พ.ศ. 2532 - ปัจจุบัน

หลังจากที่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในเรื่องร้องทุกข์ ของบริษัทจีเรวัตร ไดย์สตัฟ จำกัด (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 26/2529) แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ยึดถือเป็นแนวในการพิจารณามาตลอด โดยถือตามถ้อยคำที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และถือว่า คณะกรรมการใดที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว จะพิจารณาว่า เป็นการร้องทุกข์มติของคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวทั้งสิ้นและจะไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณา โดยไม่ได้พิจารณาถึง เนื้อหาสาระของการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะใด แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงระยะเวลานี้ได้ปรากฏว่า พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการแลงความเห็นของตนก่อนที่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้ทำการพิจารณาวินิจฉัย ได้เริ่มมีบทบาทในการนำเสนอในเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นมากขึ้น ส่งผลถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในบางเรื่องที่เริ่มมีการพิจารณาแบ่งแยกภาระหน้าที่ของคณะกรรมการบางประเภท ที่มีภาระหน้าที่ทั้งในทางปกครองหรือการบริหารออกจากภาระหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง หรือนิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel) แต่คำวินิจฉัยในช่วงระยะเวลานี้ ก็ยังมีความสับสนอยู่ เนื่องจากคำวินิจฉัยบางเรื่องยังไม่ได้แบ่งแยกภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ และมีการวินิจฉัยกลับไปมาอยู่ตลอดเวลา ซึ่งบางครั้งคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันนั้น ก็เกิด

จากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะเดียวกัน ซึ่งระยะเวลาของการพัฒนาในช่วงนี้เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 - ปัจจุบัน

คำวินิจฉัยเรื่องแรกในช่วงระยะเวลานี้ ก็คือ คำวินิจฉัยที่ 74/2532 เรื่องร้องทุกข์ของบริษัท ลาดหลุมแก้ว ขนส่ง จำกัด ซึ่งร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ซึ่งในเรื่องร้องทุกข์นี้ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ได้เสนอความเห็นว่า คณะกรรมการขนส่งทางบกกลางเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารโดยตรง มติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหาร (นิติกรรมทางปกครอง) ขององค์กรฝ่ายปกครอง มิใช่คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง ดังนั้น การร้องเรียนมติหรือคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกเกี่ยวกับการกำหนดเส้นทางเดินรถประจำทาง จึงมีลักษณะเป็น "เรื่องร้องทุกข์" เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ มิใช่ "อุทธรณ์คำวินิจฉัย" ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 7(2)(ค) จึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่รับไว้พิจารณาได้ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 3) ได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาเบื้องต้นว่าเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นเรื่องร้องทุกข์มติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 แต่ผู้ร้องทุกข์ไม่ได้ร้องทุกข์มติของคณะกรรมการดังกล่าว แต่เป็นการร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบกกระทำการโดยไม่ชอบ ทำให้คณะกรรมการขนส่งทางบกอนุมัติเส้นทางขนส่งประจำหมวด 4 สาย 1024 วัดนครอินทร์ - อำเภอบางบัวทอง และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกี่ยวกับการปรับปรุงเส้นทางการเดินรถของผู้ร้องทุกข์ จึงเป็นการร้องทุกข์กระบวนการพิจารณากำหนดเส้นทางการขนส่งและการพิจารณาอนุมัติให้มีการประกอบการขนส่งในเส้นทางดังกล่าวโดยไม่ชอบ จึงไม่เข้าลักษณะตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ต่อมา ในคำวินิจฉัยที่ 14/2533 เรื่องร้องทุกข์ของนายสนิท บังเกิดฤทธิ์ และนางบังอร ดับทุกขรัฐ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์ เกี่ยวกับกรมการฝึกหัดครูและกรมการฝึกหัดครูและกระทรวง

ศึกษาธิการมีคำสั่งลงโทษโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้มีความเห็นว่า มติการรับทราบการลงโทษของคณะกรรมการข้าราชการครู เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางในด้านการบริหารงานบุคคล มิใช่การวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยแต่อย่างใด และในคำวินิจฉัยที่ 83 /2534 เรื่องร้องทุกข์ของนายมนูญ จันทิหล้า นายบุญเสิง แสงบุ่งค้อ และนายประสิทธิ นันทนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานบุคคลของคณะข้าราชการครูว่าไม่ใช่การกระทำในทางชี้ขาดข้อพิพาทตามมาตรา 7 (2)(ค)

อย่างไรก็ดี แต่ก็มีการพิจารณาวินิจฉัยกลับไปมาเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอยู่ และส่วนใหญ่แล้วเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่รับเรื่องไว้พิจารณา ได้ให้เหตุผลไว้ 5 ประการ คือ

1) กรณีเป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นได้ตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

2) กรณีเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้วเข้าลักษณะเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

3) กรณีเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ยังไม่ได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบขั้นตอน เข้าลักษณะเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ พ.ศ. 2522 และถ้าได้มีการดำเนินการให้ครบขั้นตอนแล้วก็จะเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว เข้าลักษณะเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินัยของข้าราชการประเภทต่างๆ)

4) กรณีเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยไม่พิจารณาว่าเป็นองค์กรคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2)(ค) หรือไม่ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับองค์กรทางวิชาชีพ เช่น คำวินิจฉัยที่ 79/2532 เรื่องร้องทุกข์ของนางสาวชนัญญา วรรณิสร

5) กรณีเป็นเรื่องที่เป็นการใช้ดุลพินิจตามมาตรา 19 (2)(ง)หรือ(จ) ซึ่งยังไม่มีกฎกระทรวงให้พิจารณาในเรื่องดังกล่าวได้ โดยไม่พิจารณาว่าเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือไม่ เช่น คำวินิจฉัยที่ 34/2537 เรื่องร้องทุกข์ของ พตอ.ทรงศักดิ์ โสภาจารีย์ เป็นต้น

สำหรับการวินิจฉัยสั่งการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องร้องทุกข์นี้ปรากฏว่าได้มีการสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นส่วนใหญ่ ทั้งในเรื่องที่ได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ นั้น เป็นคณะกรรมการตามมาตรา 7(2)(ค) และที่ได้วินิจฉัยว่าไม่ได้เป็นคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2)(ค)แต่ในช่วงระยะเวลานี้ปรากฏว่า ได้มีในบางเรื่องที่ได้มีการสั่งการตามความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและสั่งการาแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็คือ ในเรื่องร้องทุกข์ของนายอนันต์ รัตนวงค์ (คำวินิจฉัยที่ 5/2538)[๑]

<u>สภาพปัญหาและอุปสรรค</u>

จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แสดงให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายตามมาตรา 7(2)(ค) ดังนี้

---

[๑]โปรดดูในภาคผนวก ข.

3.1 <u>สภาพปัญหาที่เกิดจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์</u>

จากแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถแยกแนวคำวินิจฉัย และสภาพปัญหาจากการพิจารณาวินิจฉัยออกได้เป็น 6 ลักษณะ คือ

(1) กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่าเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค)

(2)กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า ไม่เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค)

(3)กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า ไม่เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค) แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4

(4) กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นว่าเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค) แต่ได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวว่า เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(2)

(5) กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยในประเด็นว่าเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค) แต่ได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์เพราะเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 (4)

(6) กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยในประเด็นว่าเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค) แต่ได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจตามที่มาตรา 19 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่าให้พิจารณาได้ต่อเมื่อมีกฎกระทรวงกำหนดให้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้

(1) กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค)

เนื่องจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่วนใหญ่ มักจะวินิจฉัยเมื่อมีเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ ว่า เป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 7 (2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เสมอ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่จะวินิจฉัยว่า การกระทำหรือนิติกรรมที่คณะกรรมการตามกฎหมายที่เข้าลักษณะตามมาตรา 7 (2)(ค) นั้น ต้องพิจารณาถึงที่มาของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นการจำลองรูปแบบของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 7(2)(ค) นั้น จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจของสภาแห่งรัฐ(Conseil d'Etat) ในลักษณะที่เป็นศาลปกครองสูงสุดพิจารณาอุทธรณ์ เฉพาะข้อกฎหมาย (recours en cassation) ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะอยู่ในฐานะเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรชี้ขาดข้อพิพาทที่มีการกระทำในลักษณะที่เป็น"นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictioonel)" ซึ่งองค์กรที่มีลักษณะดังกล่าว ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยและเลขาธิการได้เห็นพ้องด้วย ก็คือ คณะกรรมการที่เกี่ยวกับข้าราชการประเภทต่างๆ และที่พิจารณาวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวนั้น เป็นการวินิจฉัยที่เป็นการถูกต้อง (ซึ่งอาจจะเป็นเพราะพิจารณาแต่เพียงถ้อยคำตามมาตรา 7(2)(ค) เท่านั้น) เนื่องจากเมื่อพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาสาระของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามที่ได้กล่าวมาแล้วมีลักษณะที่เป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทและองค์กรดังกล่าวมีลักษณะเป็น "นิติกรรมทางตุลาการ"

แต่อย่างไรก็ดี ได้มีคำวินิจฉัยในหลายเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มิได้พิจารณา ถึงเนื้อหาสาระของการกระทำของคณะกรรมการดังกล่าวว่า มีลักษณะเป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" หรือเป็น "นิติกรรมทางปกครอง" ทั้งนี้ เพราะการกระทำบางประการ ขององค์กรชี้ขาดข้อพิพาทบางองค์กร อาจมีการกระทำทั้งที่เป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" และ "นิติกรรมทางปกครอง" อยู่ภายในองค์กรเดียวกันก็ได้

ซึ่งผู้เขียนของเปรียบเทียบกับกรณีที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศสได้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำขององค์กรที่มีลักษณะดังกล่าวเช่นในคดี Diot ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยของสภาวิชาชีพเภสัชกรรมซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการสั่งพักใช้ใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพชั่วคราว เนื่องด้วยเหตุผลในเรื่องของสุขภาพ มีลักษณะเป็น"นิติกรรมทางปกครอง" หรือในคดี Bayo ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า การที่สภาแห่งรัฐรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนผู้ซึ่งขอจดทะเบียนเป็นสัตวแพทย์มีลักษณะเป็น "นิติกรรมทางปกครอง" ซึ่งแต่ถ้าเป็นเรื่องที่องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ได้พิจารณาในเรื่องที่เป็นการลงโทษทางวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ แล้วจะถือว่ามีลักษณะเป็น"นิติกรรมทางตุลาการ"สำหรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่มีลักษณะดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัด ก็จะเป็นคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องการกระทำผิดวินัย ซึ่งมีลักษณะที่เป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" และมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งหรือการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ฯลฯ ซึ่งมีลักษณะเป็น"นิติกรรมทางปกครอง" เป็นต้น แต่ปรากฏคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับคณะกรรมการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ มักจะไม่รับไว้พิจารณาโดยกล่าวว่า เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค)เป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ได้มีการแยกลักษณะการกระทำของคณะกรรมการดังกล่าวว่ามีลักษณะเป็น"นิติกรรม"ใด แต่อย่างไรก็ดี ก็มีคำวินิจฉัยบางเรื่อง ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาแยกลักษณะของการกระทำว่าการกระทำของคณะกรรมการในเรื่องใดมีลักษณะเป็น"นิติกรรมทางปกครอง" ไม่ใช่ "นิติกรรมทางตุลาการ" และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เช่น คำวินิจฉัยที่ 83 /2534 เรื่องร้องทุกข์ของนายมนูญ จันทิหล้า กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่น รวม 4 คน ซึ่งร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของ ก.ค. ที่ไม่อนุมัติให้เพิ่มเติมเงินเดือนให้ผู้ร้องทุกข์ซึ่งลาออกจากราชการแล้วกลับเข้ารับราชการใหม่ในตำแหน่งที่เทียบเท่าตำแหน่งเดิม ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 4 ก็ได้วินิจฉัยว่า "..การร้องทุกข์โต้แย้งมติ ก.ค. ที่จะเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 7 (2)(ค) จะต้องเป็นการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ "คำวินิจฉัย" ของ

"คณะกรรมการ"ในระดับอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กล่าวคือ จะต้องมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการในลักษณะที่เป็นการโต้แย้งในรูปของ "คำวินิจฉัย"ที่มีกระบวน "วิธีพิจารณา" ในการดำเนินงานด้วย แต่ในกรณีเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ก.ค. โดยสภาพเป็นองค์กรในรูป"คณะบุคคล" ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่จะต้องการปฏิบัติหน้าที่ต้องกระทำด้วยการมี "มติ" และมติที่ไม่อนุมัติอัตราเงินเดือนเป็นเพียงรูปแบบของคำสั่งในทางบริหารเท่านั้น ซึ่งผู้ร้องทุกข์อาจร้องทุกข์ได้เสมอว่าคำสั่งทางบริหารนั้นไม่ถูกต้องหรือกระทำการเกินอำนาจ ดังนั้น มติ ก.ค.ในกรณีดังกล่าวจึงไม่ต้องห้ามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณา..." และในเรื่องร้องทุกข์นี้ นายกรัฐมนตรีก็ได้สั่งการให้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบของ"นิติกรรมทางตุลาการ"ว่า จะต้องเป็นการกระทำที่อยู่ภายใต้แบบพิธีของ "วิธีพิจารณา" และการจัดทำ "คำวินิจฉัย" แต่ต่อมา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นคณะที่พิจารณาในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ได้กลับไปยึดถือแนวคำวินิจฉัยเดิมที่ไม่มีการแยกลักษณะของการกระทำอีก

โดยสรุปแล้ว แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกรณีนี้ จึงมีทั้งกรณีที่เป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย และมีทั้งที่ไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

(2) กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า ไม่เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค)

แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกรณีนี้ มีเป็นส่วนน้อย ซึ่งคำวินิจฉัยในช่วงระยะแรกที่ได้วินิจฉัยโดยยึดถือถ้อยคำว่าคณะกรรมการต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเท่านั้นซึ่งถ้าไม่ใช่กรณีที่เป็นการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย แต่เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยระเบียบหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะวินิจฉัยรับไว้พิจารณา โดยถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยระเบียบที่ไม่ใช่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัย

ร้องทุกข์ จึงสามารถรับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้ เช่น คำวินิจฉัย ที่ 7 /2531 เรื่องร้องทุกข์ของบริษัทลิขนะเชียรก่อสร้าง จำกัด ซึ่งวินิจฉัยเกี่ยวการกระทำเกี่ยวกับคณะกรรมการพัสดุว่า คณะกรรมการพัสดุเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามระเบียบไม่ใช่คณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงสามารถรับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้

สำหรับในกรณีที่เป็นคณะกรรมการซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ได้วินิจฉัยว่า ไม่เข้ากรณีตามมาตรา 7 (2)(ค) เพียงเรื่องเดียวคือ คำวินิจฉัยที่ 83/2534 คือ เรื่องร้องทุกข์ของนายมนูญ จันทิหล้า กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่นรวม 4 คน ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

(3) กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า ไม่เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค) แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4

สำหรับกรณีที่ได้วินิจฉัยว่าเรื่องร้องทุกข์ที่เป็นเรื่องที่เป็นการกระทำของคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการดังกล่าวไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นกรณีตีความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯว่าคณะกรรมการดังกล่าวนั้น ไม่ได้มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการที่ได้รับการวินิจฉัยประเภทนี้มักจะเป็นองค์กรวิชาชีพอิสระที่เป็นการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ที่รัฐมอบอำนาจให้เช่นเรื่องร้องทุกข์ของนายกมล สุทารส ซึ่งเป็นเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำของเนติบัณฑิตยสภา และเรื่องร้องทุกข์ของนางสาวชนัญญา วรรณิสร ซึ่งเป็นเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำของแพทยสภา ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเนติบัณฑิตยสภาและแพทยสภา ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่เข้าลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นการวินิจฉัยที่ยึดถือตามถ้อยคำในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เพราะ

ถ้าจะยึดถือตามมาตรา 4 แล้ว ก็จะทำให้องค์กรที่บริหารในรูปแบบคณะกรรมการทุกองค์กรจะไม่ใช่หน่วยงานของรัฐทั้งสิ้นเพราะว่าถึงแม้จะมีหน่วยธุรการที่เป็นหน่วยงานของรัฐ คือ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นเช่น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แต่คณะกรรมการย่อมไม่ได้มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือ กรมทั้งสิ้น นอกจากนี้ ในเรื่องร้องทุกข์ของนางสาวชนัญญา วรรณิสร ซึ่งร้องทุกข์เกี่ยวการประกาศสอบเพื่อขึ้นทะเบียนการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจของแพทยสภาในกรณีนี้ไม่ใช่การพิจารณาเกี่ยวกับมรรยาทวิชาชีพซึ่งถือว่า เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือเป็น"นิติกรรมทางตุลาการ(acte juridictionnel) แต่เป็นการใช้อำนาจในการกำหนดวิธีการในการควบคุมก่อนเข้าประกอบวิชาชีพ จึงมีลักษณะเป็นการออก"นิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ(acte reglementaire)ของแพทยสภา

แต่อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยในแนวทางนี้มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพอิสระทั้งสิ้นแต่เนื่องจากไม่มีเรื่องร้องทุกข์ในลักษณะนี้มากนัก จึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาว่า ถ้ามีเรื่องที่เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพอื่นเช่น วิศวกร สถาปนิก หรือพยาบาล คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะยึดถือในแนวทางในลักษณะนี้หรือไม่

(4) กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นว่าเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค) แต่ได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ว่าเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(2)

สำหรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในมีลักษณะนี้มักจะเป็นคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวแล้วได้กำหนดให้มีการวินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้ายเป็นของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นของคณะรัฐมนตรี เช่น ก.พ. ก.ค. และ ก.ตร.เป็นต้น ซึ่งในกรณีที่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการเหล่านี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มักจะมีคำวินิจฉัยด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน เช่น เห็นว่าเป็นกรณีที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณา

เพราะเป็นเรื่องที่ได้มีการปฏิบัติตามมติของ คณะกรรมการตามกฎหมายอันไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 7(2)(ค) หรือบางเรื่องก็เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ตามมาตรา 20(2) ซึ่งจะส่งผลทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ไม่สามารถที่จะรับพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการต่าง ๆ ได้ เนื่องจากตามกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักจะกำหนดให้ เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น

สำหรับการวินิจฉัยที่แตกต่างกันในกรณีนี้ ได้มีข้อสังเกตของเลขาธิการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ว่า นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะที่เป็น "หัวหน้ารัฐบาล" ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นการสั่งการในฐานะที่ เป็น "ประธาน" ของคณะกรรมการประเภทนั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องกับข้อสังเกตดังกล่าวของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การที่จะถือว่าเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการในฐานะ"หัวหน้ารัฐบาล" ต้องเป็นกรณีที่ถือว่าเป็นการสั่งการในฐานะของหัวหน้าของ "ฝ่ายบริหาร" ซึ่งเป็นการบริหารงานตามนโยบายที่ได้แถลงต่อ "รัฐสภา" และต้องรับผิดชอบในการกระทำต่อ "รัฐสภา" อันมีลักษณะเช่นเดียวกับ หลักในเรื่อง "การกระทำของรัฐบาล (acte de gouvernement)" ของประเทศฝรั่งเศส แต่การสั่งการตาม"กฎหมายระเบียบข้าราชการ"ประเภทต่าง ๆ นั้น เป็นการสั่งการในลักษณะที่เป็นการสงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา และเป็นการปฏิบัติงานในลักษณะประจำ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในฐานะที่เป็น"ฝ่ายปกครอง" ดังนั้นการสั่งการดังกล่าวนายกรัฐมนตรีจึงไม่อยู่ในฐานะที่เป็น"หัวหน้ารัฐบาล"แต่อย่างใด

(5) กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยในประเด็นว่าเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค) แต่ได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์เพราะเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 (4)

คำวินิจฉัยในกรณีนี้เป็นกรณีที่เป็นเรื่องของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งถือว่ากรณีที่จะมา

ร้องทุกข์ได้ ผู้ร้องทุกข์ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าวเสียก่อนที่จะนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่การวินิจฉัยในกรณีนี้มักจะมีการพิจารณาต่อไปด้วยว่า ถึงแม้จะได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนจนถึงที่สุดแล้ว ก็อาจเป็นเรื่องที่ไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ เนื่องจากตามกฎหมายที่เกี่ยวคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ มักจะกำหนดให้อำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายตามกฎหมายดังกล่าว เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีเช่น กฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า การที่พิจารณาว่าต้องปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวให้ครบถ้วนแล้ว จึงจะสามารถนำเรื่องมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้นในที่สุดแล้วเรื่องร้องทุกข์ประเภทนี้ก็ไม่สามารถที่จะนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้อยู่ดีเนื่องจากอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายตามกฎหมายที่เกี่ยวกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ มักจะให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มักจะเข้าใจว่า การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการสั่งการในฐานะหัวหน้าของรัฐบาล ซึ่งต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯอันจะส่งผลให้เรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไม่สามารถที่จะรับไว้พิจารณาได้ ถึงแม้ว่าจะได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้สามารถอุทธรณ์ของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้แล้วก็ตาม

(6) กรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยในประเด็นว่าไม่ให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือไม่แต่พิจารณาในประเด็นอื่น เช่น เป็นการใช้ดุลพินิจตามที่มาตรา 19 วรรคสอง หรือได้วินิจฉัยในประเด็นอื่นเช่น อายุความร้องทุกข์ เป็นต้น

สำหรับคำวินิจฉัยในลักษณะนี้มักจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่สาม โดยเรื่องแรกที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาในลักษณะเช่นนี้ก็คือในเรื่องร้องทุกข์ของ บริษัทสหสามัคคีโพธิ์ทองเดินรถ จำกัด ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการขนส่งทางบกที่เกี่ยวกับ การใช้

อำนาจอนุมัติให้กำหนดเส้นทางขนส่งขึ้นอย่างไร หรือการพิจารณาอนุมัติให้ผู้ใดประกอบการขนส่งในเส้นทางใด มีลักษณะเป็นการสั่งการของฝ่ายบริหาร ที่เป็นการใช้ดุลพินิจในฐานะองค์กรฝ่ายปกครองหรือของหน่วยงานของรัฐ ฉะนั้น เรื่องนี้จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 7 (2)(ค) แต่เรื่องร้องทุกข์นี้เข้าลักษณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเข้าลักษณะตามมาตรา 19 (2)(จ) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงยังไม่อาจรับเรื่องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณา ซึ่งต่อมาได้มีการเดินตามแนวดังกล่าวในเรื่องร้องทุกข์ของนายมนูญ จันทิหล้า กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

แต่การวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ให้เหตุผลชัดเจนในการที่รับไว้พิจารณาโดยไม่ถือว่าเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค) แต่ต่อมาได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในระยะหลัง ซึ่งมักจะวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยไม่ได้ระบุเหตุผลว่าเรื่องดังกล่าวมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่เข้าลักษณะตามมาตรา 7 (2)(ค) หรือไม่ (ผู้เขียนเห็นว่าการรับไว้พิจารณาในเรื่องดังกล่าวควรที่จะมีการระบุเหตุผลของการรับไว้พิจารณาโดยชัดเจน เนื่องจากกรณียังเป็นปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจในการพิจารณาในเรื่องลักษณะดังกล่าวอยู่) ซึ่งในคำวินิจฉัยเรื่องแรกที่มีลักษณะดังกล่าวก็คือเรื่องร้องทุกข์ของพันตำรวจเอกเชาวน์ ประสพสันต์ ซึ่งร้องทุกข์เกี่ยวกับกรณีที่ ก.ตร.ได้มีมติตามที่คณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับตำแหน่งฯไม่ยินยอมให้ผู้ร้องทุกข์แก้ไขวันเดือน ปี เกิด ใน ก.พ.7 โดยในการแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้เสนอเกี่ยวกับประเด็นของมาตรา 7 (2)(ค)ไว้อย่างชัดเจนว่า มติของ ก.ตร.ดังกล่าวเป็นคำสั่งในทางบริหารไม่ใช่การวินิจฉัยข้อโต้แย้งจึงเป็นเรื่องที่ไม่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 7(2)(ค) แต่อย่างใด แต่ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่ได้ระบุเหตุผลดังกล่าวไว้แต่พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นอื่น หรือในเรื่องร้องทุกข์ของนายวิวัฒน์ วงศาก้อ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจของ ก.พ. ว่ามีลักษณะเช่นไร แต่ได้วินิจฉัยว่าเป็นการโต้แย้งการใช้ดุลพินิจของ ก.พ. ซึ่งต้องห้ามมิให้รับ

ไว้พิจารณาเนื่องจากยังไม่มีกฎกระทรวงให้พิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้ และมีการเดินตามแนวทางดังกล่าวในอีกหลายเรื่อง เช่น เรื่องร้องทุกข์ของพันตำรวจเอกทรงศักดิ์ โสภาจารีย์ เรื่องร้องทุกข์ของนายนิยม แก้วกัณฑรัตน์ เรื่องร้องทุกข์ของนายสมพร ชัยจิต กับพวก หรือเรื่องร้องทุกข์ของ จสต.ไชยอนันต์ ยอดเกวียน เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่าการวินิจฉัยในลักษณะนี้มีประเด็นปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ก็คือ

- การที่ไม่ระบุเหตุผลการรับไว้พิจารณาวินิจฉัยไว้ทั้งที่เป็นการโต้แย้งมติของคณะกรรมการประเภทต่างๆ ไว้ในคำวินิจฉัย จะทำให้ไม่ทราบว่าการกระทำของคณะกรรมการดังกล่าวมีลักษณะเป็น "นิติกรรมทางปกครอง" หรือ "นิติกรรมทางตุลาการ" ซึ่งถ้าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็น"นิติกรรมทางตุลาการ" แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณา ถึงแม้ว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นจะไม่รับไว้พิจารณาเพราะเหตุผลอื่น เช่น เป็นกรณีของการใช้ดุลพินิจซึ่งต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 19 (2)(ง)(จ) ซึ่งถ้ามีการขยายขอบเขตของอำนาจ โดยการตราพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงแล้ว ก็เป็นการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต่างประเภทกัน เนื่องกรณีตามมาตรา 7(2)(ค) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาเฉพาะ ในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนกรณีอื่น ๆ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

- เป็นการพิจารณาที่ข้ามขั้นตอนของกระบวนพิจารณาในชั้นรับเรื่องร้องทุกข์เนื่องจากการที่จะพิจารณาว่าเรื่องร้องทุกข์นั้น เป็นเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจตามมาตรา 18 หรือการพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตามมาตรา 19 หรือไม่นั้น โดยหลักแล้วต้องเป็นเรื่องที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอ ดังนั้น เมื่อยังไม่ได้มีการพิจารณาว่าการกระทำนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ(ซึ่งเป็นบุคคลหรือคณะกรรมการ) จะพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่เป็นเรื่องในราชการทหาร หรือตำรวจหรือเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจซึ่งการจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างไร

3.2 <u>สภาพปัญหาที่เกิดจากคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน</u>

นอกจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ความเข้าใจของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ต้องให้ความเห็น โดยอิสระก่อนที่จะมีการวินิจฉัยชี้ขาด โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ก็มีส่วนที่ทำให้มีการวินิจฉัยในประเด็น ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายเกิดปัญหาขึ้นด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการจัดกระบวนวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เป็นแบบมาตรฐานและมีลักษณะเป็นการชี้ขาด 2 ชั้นนั้น การให้ความเห็นของผู้ที่ทำหน้าที่ชี้ขาดในเบื้องต้น ก็มีความสำคัญ เนื่องจากการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ต้องให้ความเห็นในภายหลัง ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับแนวความเห็นดังกล่าวจะต้องให้เหตุผลที่เหนือกว่า จึงเป็นการตรวจสอบการใช้ เหตุผลของผู้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาด ซึ่งสภาพปัญหาที่เกิดจากคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนั้น ผู้เขียนเห็นว่าสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประการคือ

(1) การให้ความเห็นในเรื่องที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน แต่เสนอความเห็นในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่เพราะในบางเรื่องที่ได้เคยมีการจัดทำคำแถลงการณ์มาก่อนได้เคยให้ความเห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการในบางเรื่องนั้นมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางบริหาร แต่ต่อมาก็มีการนำเสนอในเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นในภายหลังเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวในอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันว่า มีลักษณะเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายตามมาตรา 7(2)(ค) เช่น ในเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ คณะกรรมการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นคณะกรรมการในทางบริหารมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติเส้นทางและการประกอบการเกี่ยวกับการขนส่ง ซึ่งตามเรื่องร้องทุกข์ของบริษัทลาดหลุมแก้วการขนส่ง จำกัด ซึ่งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้เสนอความเห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการขนส่งทางบกเกี่ยวกับการอนุมัติเส้นทางเดินรถประจำทางหรือการอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่งมีลักษณะเป็นอำนาจในทางบริหารไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท แต่ต่อมาในเรื่องร้องทุกข์ของ

บริษัทสามัคคีโพธิ์ทองเดินรถ จำกัด พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในเรื่องร้องทุกข์นี้เห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการขนส่งทางบก ในลักษณะเช่นเดียวกับเรื่องดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายตามมาตรา 7(2)(ค)

(2) การไม่ยืนยันในแนวความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมาย ภายหลังจากที่ได้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย ในเรื่องร้องทุกข์ของบริษัทจีเรวัตร ไดย์สตัฟฟ์ จำกัด แล้วได้มีคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นในภายหลังอีกหลาย เรื่องที่ยอมรับตามแนวความเห็นของที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว

สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์ ในบางครั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้มีคำวินิจฉัยโดยยึดถือตามความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน แต่ในบางครั้งก็มีคำวินิจฉัยโดยมีความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน แต่การนำเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการนั้นจะต้องมีการจัดส่งคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนไป เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยทุกครั้ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่ต้องสั่งการว่า แนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ประเภทนี้

3.3 <u>สภาพปัญหาที่เกิดจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรี</u>

เมื่อได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ตามมาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้การวินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้ายเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อมีการเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ประเภทนี้ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ทำหน้าที่แทนมักจะสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยไม่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยในแต่ละเรื่องที่มีความแตกต่างกันอยู่ ซึ่งอาจจะเกิดมาจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีการสับเปลี่ยนตัวบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งอยู่ตลอดเวลา และในบางครั้งอาจจะเกิดจากระบบการ

ควบคุมการใช้อำนาจของ นายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติเป็นการบังคับว่า ถ้านายกรัฐมนตรีมีความเห็นที่แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วจะต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งการเสมอจึงทำให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ทำหน้าที่แทนอาจไม่กล้าสั่งการในบาเรื่องให้แตกต่างไปจากที่คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

3.4 สรุปสภาพปัญหาและอุปสรรค

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นมีสภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับ คณะกรรมกรตามกฎหมายในประการสำคัญ คือ การยึดถือถ้อยคำของบทบัญญัติในมาตรา 7(2)(ค) ดังเช่นที่ปรากฏในเรื่องร้องทุกข์ของบริษัท จีเรวัตร ไดย์สตัฟ จำกัด ซึ่งร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยในชั้นการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 6) ซึ่งกรรมการฝ่ายข้างมากเห็นว่า "...มาตรา 7(2)(ค) หรือบทบัญญัติอื่นใดของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯมิได้มีข้อความที่จะแสดงให้เห็นว่ามุ่งหมายเฉพาะคณะกรรมการที่มีอำนาจ "วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้ง" แต่อย่างใด จึงย่อมมีความหมายแต่เพียงว่า เป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการมี "คำวินิจฉัยในเรื่องใด..." และในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ได้วินิจฉัยว่า "...ถ้อยคำในมาตรา 7(2)(ก) กับมาตรา 7(2)(ค) ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมกรวินิจฉัยร้องทุกข์ 2 กรณีที่แตกต่างกัน..." และ "...การที่เข้าใจว่า คณะกรรมการที่มิได้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิจะไม่อยู่ในความหมายของมาตรา 7(2)(ค) นั้น เป็นความเข้าใจที่นอกเหนือจากถ้อยคำของกฎหมาย..." ซึ่งเป็นกรณีที่ทำให้เห็นว่าได้ การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวเป็นเพราะสภาพปัญหาสำคัญอยู่

กรณีแรก เนื่องมาจากถ้อยคำในบทบัญญัติของมาตรา 7(2)(ค) และบทบัญญัติอื่น ไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะอ่านแล้วเข้าใจได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่ง

ประสงค์อย่างไร เช่น บทบัญญัติในมาตรา 7(2)(ค) ที่จะให้หมายความถึงคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายอันมีลักษณะเป็นคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับ "หน่วยงานของรัฐ" ในมาตรา 4 ซึ่งถ้าพิจารณาโดยยึดถือถ้อยคำแล้วจะหมายความถึงกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นซึ่งต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเท่านั้นจึงทำให้เกิดความเข้าใจผิดของกรรมการร่างกฎหมายบางท่านว่า คณะกรรมการตามกฎหมายที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายทุกคณะกรรมการเป็นคณะกรรมการที่เข้าลักษณะตามมาตรา 7 (2)(ค) และในบางกรณีก็ถือว่าไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามบทบัญญัติในมาตรา 4 ดังกล่าวด้วย

กรณีที่สอง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่วนใหญ่มักจะพิจารณาโดยยึดถือถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 7(2)(ค) โดยไม่ได้พิจารณาในสาระของการกระทำ หรือ "นิติกรรม" ว่าการกระทำของคณะกรรมการเป็น การกระทำในทางชี้ขาดข้อพิพาทหรือ "นิติกรรมทางตุลาการ" หรือไม่ นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏว่า ได้มีการใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าวด้วย

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน

โดยที่การวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น มีสภาพปัญหาและอุปสรรคตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรี

ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ในบทที่ 1 ว่า ถึงแม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีสภาพบังคับได้เอง ต้องเสนอต่อ

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล[9] พิจารณาสั่งการอีกชั้นหนึ่ง จึงจะมีผลใช้บังคับตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องใดแล้ว เป็นหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะต้องดำเนินการเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็วและในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ส่งมาไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย[10]

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น ในการทำหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของ "คณะกรรมการกฤษฎีกา" อันมีหน้าที่ในการตรวจสอบ และวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ ตลอดจนหลักกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่จะนำมาใช้กับกรณีร้องทุกข์[11] ซึ่งเป็นวิธีการถ่วงดุลการใช้อำนาจของ "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองประการหนึ่ง ในการจัดส่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปยังนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหัวหน้าของคณะกรรมการกฤษฎีกามักจะจัดทำ "ข้อสังเกต" โดยมีการวิเคราะห์ถึงเหตุและประเด็นเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์เพื่อเป็นการประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในคำวินิจฉัยที่ได้ทำการตรวจสอบแล้วอาจมีปัญหาในทางบริหารหรือเห็นว่ายังไม่ได้มีการพิจารณา

---

[9]มาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.

[10]มาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.

[11]มาตรา 62 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.

โดยมิได้เป็นไปตาม "หลักกฎหมายปกครอง"เสมอ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยที่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการจัดทำข้อสังเกตประกอบการพิจารณาสั่งการในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 รวมทั้งสิ้น 38 เรื่อง[12] นอกจากนั้น ก็เป็นข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาท่านอื่นอีกประมาณ 3 เรื่อง

การจัดทำ "ข้อสังเกต" ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นมักจะจัดทำใน 2 รูปแบบ คือจัดทำเป็น"บันทึกข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา" หรือ ให้ความเห็นไปในหนังสือเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งการจัดทำ "ข้อสังเกต" ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอต่อนายกรัฐมนตรีนั้น ปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีได้มีการสั่งการตามข้อสังเกตเป็นจำนวนหนึ่งซึ่งไม่มากนัก และนายกรัฐมนตรีมักจะสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นส่วนใหญ่

สำหรับ "ข้อสังเกต" ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นนั้นได้มีการนำเสนอข้อสังเกตในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 41 เรื่อง ดังนี้

(1) การที่จะตราพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องมีการพัฒนาการทำงานและปรับปรุงองค์กรคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท ให้มีมาตรฐานและแนวทางลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการ Tribunal เสียก่อน จึงค่อยตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้น เพื่อให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่คลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์และก่อให้เกิดปัญหาในทางบริหารราชการ

---

[12] ดูในภาคผนวก

(2) การสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายของข้าราชการพลเรือนต่าง ๆ เป็นการสั่งการในฐานะที่เป็น "ประธาน"ของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ไม่ใช่การสั่งการในฐานะเป็น "หัวหน้ารัฐบาล" ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(3) องค์กรที่ทำหน้าที่ในทางบริหาร แต่ดำเนินการในรูปแบบ "คณะกรรมการ"จะไม่ใช่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทเช่นสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น

(4) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ยังให้เหตุผลในการพิจารณาไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน บางเรื่องได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาเพราะเป็นเรื่องที่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการกฎหมายอื่น ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมกรวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่ในบางเรื่อง ซึ่งเป็นคณะกรรมการประเภทเดียวกันก็วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(2)

แต่อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้มีการแก้ไขปัญหาในเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการเป็นไปตามข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ใน 2 กรณี ก็คือ ในเรื่องร้องทุกข์ของนายแถมเวท เวทยะเวทิน(คำวินิจฉัยที่ 52/2524) และเรื่องร้องทุกข์ของนายอนันต์ รัตนวงศ์ (คำวินิจฉัยที่ 5/2538) เป็นต้น

ถึงแม้ว่า การจัดทำข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรี จะได้ผลในบางเรื่องเท่านั้นแต่ที่เป็นวิธีการวิธีหนึ่งในการพยายามแก้ไขในปัญหาดังกล่าว

2. การดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532

เมื่อปี พ.ศ. 2532 ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหวัณ รัฐบาลในขณะนั้นได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันพุธที่ 9 มกราคม 2534 โดยในข้อ 7 นโยบายสังคม ข้อ 7.1 ความสงบเรียบร้อยในสังคม "...รัฐบาลจะมุ่งเน้นให้การช่วยเหลือทางกฎหมายและสร้างความเสมอภาคใน โอกาสที่ประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมายและรัฐบาลจะนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง รวมทั้งการพัฒนางานคุมประพฤติ การจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และศาลปกครอง..." และภายหลังจากที่ได้มีการแถลงนโยบายดังกล่าวแล้ว ต่อมา กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ..... ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 รวม 2 ประการ[13] คือ

(1) ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

(2) มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง แทนการจัดตั้งศาลปกครอง ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายการบริหารระบบราชการของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา

ต่อมา นายกรัฐมนตรี(พลเอกชาติชาย ชุณหวัณ) ได้มีบัญชาอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการ

---

[13]หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0203/16012 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2532

วินิจฉัยร้องทุกข์[14] เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงงานและภาระหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในลักษณะการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 คณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาดำเนินการงานศึกษาวิจัยในรายละเอียดรวมทั้งสิ้น 3 คณะคือ

(1) คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์[15]

(2) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงหลักสูตรคณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับ วิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน[16]

(3) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณากำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการบรรจุผู้ที่สำเร็จการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่างๆ เข้ารับราชการในส่วนราชการ[17]

สำหรับการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้ประชุมปรึกษาหารือถึงการขยายเขตอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยได้กำหนดแนวทางการเตรียมการไว้ 3 กรณี คือ

---

[14]คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 55/2533 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2533 พิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจร้องทุกข์

[15]คำสั่งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 1/2533

[16]คำสั่งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 2/2533

[17]คำสั่งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 3/2533

(1) การตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2)(ค)

(2) การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 19 วรรคสอง และ

(3) การตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 27

สำหรับการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (กำหนด "คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองบางประเภท" ให้อยู่ภายใต้ระบบอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)คณะกรรมอนุการดังกล่าวได้ทำการพิจารณาแล้วมีความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยสรุปว่า[18] การเตรียมการสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครอง สมควรเริ่มต้นด้วยการพัฒนาคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเสียก่อน และคณะกรรมการกลุ่มแรก ที่สมควรได้รับการพัฒนาให้มีลักษณะเป็น"คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด "Tribunal" ขั้นก่อน คือ "คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครอง อันได้แก่ งานของ "คณะอนุกรรมการวิสามัญซึ่งทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการอุทธรณ์"

คณะอนุกรรมการได้มีมติให้เชิญผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ผู้แทนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) และผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก) มาให้ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ และจากคำชี้แจงปรากฏว่า ในขณะนี้ คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ และคณะอนุกรรมการวิสามัญของคณะกรรมการดังกล่าวซึ่งทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับอุทธรณ์

---

[18]บันทึกคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามบันทึก ด่วนมาก ที่ นร 0601/0. ครท. 768 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2533 ภาคผนวก 4.

ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาการอุทธรณ์ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น และเพื่อประโยชน์ในการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการ ซึ่งคำวินิจฉัยอาจถูกอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ คณะอนุกรรมการฯจึงเสนอต่อ "คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" พิจารณาเพื่อมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีมติให้คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ และคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าวปรับปรุงกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำคำวินิจฉัย โดยให้มีการให้เหตุผลและลงลายมือชื่อของผู้วินิจฉัยกับกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นได้

ต่อมา คณะอนุกรรมการฯได้มีข้อเสนอแนะต่อ "คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงาน สำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการปรับปรุงคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ[10] และ "คณะกรรมการพิจารณาโครงการและแผนงานฯ" ได้มีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี อันมีใจความสรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้พิจารณาผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวแล้ว ได้มีมติให้นำเรื่องเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสำหรับในประเด็นเกี่ยวกับการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยสรุปผลการพิจารณาได้

---

[10]รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ครั้งที่ 6-6/2533 วันพุธที่ 4 กรกฎาคม 2533 : หน้า 15-17

ว่า[20] มีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงการทำงานของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ให้มีระบบที่รัดกุมเหมาะสมยิ่งขึ้น และมีหลักเกณฑ์ในการทำคำวินิจฉัยฯของตนเสียก่อน ดังนั้น คณะกรรมการฯจึงได้มีมติเห็นสมควรเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้ "ส่วนราชการที่รับผิดชอบงานธุรการ" ของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการข้าราชการนั้น ๆ พิจารณาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการทำงานของ "คณะอนุกรรมการวิสามัญ ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับวินัยทหาร" ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการประเภท Tribunal และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการข้าราชการดังกล่าว

สำหรับการปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ นี้ ในระยะเริ่มแรก "คณะกรรมการพิจารณาโครงการ" เห็นควรเริ่มต้นกับคณะกรรมการข้าราชการเพียงประเภทไปก่อน[21] ทั้งนี้ โดยยกเว้นคณะกรรมการข้าราชการที่มีลักษณะพิเศษบางประเภทออกไป คณะกรรมการประเภทที่มีลักษณะพิเศษได้แก่ คณะกรรมการตุลาการ(ก.ต.) คณะกรรมการอัยการ(ก.อ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และคณะกรรมการข้าราชการทหาร (ก.ยท.)

การปรับปรุงคณะทำงานของคณะกรรมการข้าราชการฯดังกล่าวจะได้แก่ การปรับปรุงในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลที่จะได้รับ

---

[20]บันทึกข้อความของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/980 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2533 เรื่อง พระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมกรกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และการเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

[21]คณะกรรมการตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีรายชื่อตามที่ปรากฏในภาคผนวก 5

แต่งตั้งเป็นอนุกรรมการวิสามัญซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการคัดเลือกอนุกรรมการวิสามัญฯ ตลอดจนวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของอนุกรรมการวิสามัญดังกล่าว

จากความเห็นดังกล่าวของ "คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯ" สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเฉพาะในเรื่องคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 และมีมติให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งไปยัง "ส่วนราชการที่รับผิดชอบงานธุรการ" ของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ(ยกเว้น ก.ต. ก.อ. ก.ตร. และ ก.ยท.)เพื่อให้ส่วนราชการดังกล่าว เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อพิจารณาและดำเนินการปรับปรุงระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะอนุกรรมการวิสามัญซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ตลอดจนวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการวิสามัญ

แต่การดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีดังกล่าวยังไม่บรรลุ เนื่องจากได้เกิดรัฐประหาร เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ล้มล้างรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเสียก่อน คณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการฯจึงได้ระงับการดำเนินการไป

3. การดำเนินงานของรัฐบาลในการพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองในสมัยของรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ตามที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535[22]

---

[22]ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1 หน้า 338-344

ในสมัยของรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะ "พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี" นั้น รัฐบาลได้มอบหมายให้ "คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน"(คพร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธานฯ เป็นผู้ดำเนินการศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

คพร.ได้มีมติแต่งตั้ง "คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง" ขึ้นโดยมี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) เป็นประธานฯเพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนะแนวทาง มาตรการ และแผนงานในการดำเนินงานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล คณะอนุกรรมการดังกล่าวได้เสนอแนะมาตรการและแผนงานในการดำเนินงานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลต่อ คพร.ซึ่ง คพร.ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย แต่เห็นควรเร่งรัดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี แทนที่จะเป็น 4 ปี โดยเห็นควรกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยแยกออกเป็น 4 มาตรการ และ 13 แผนงาน โดยกำหนดแผนงานในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายอื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว แต่ก่อนที่ คพร. จะนำร่างกฎหมายและมาตรการและแผนงานดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ก็ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 ทำให้มาตรการและแผนงานดังกล่าวจึงยังไม่ได้มีการดำเนินการ ซึ่งรวมถึงแผนงานในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายอื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วย

โดยสรุปแล้วในปัจจุบันนี้ ยังไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7 (2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่เห็นชัดอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน คงมีแต่แนวทางการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในบางคณะและการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องร้องทุกข์บางเรื่องเท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย