

การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

เมื่อราษฎรได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งรวมถึงการออกกฎข้อบังคับของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ราษฎรก็อาจแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของตนโดยการนำเรื่องดังกล่าวเป็นคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลยุติธรรมพิจารณาวินิจฉัยแก้ไขความเดือดร้อนนั้น แต่การนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่ศาลอาจต้องเสียค่าใช้จ่าย และกระบวนการที่ซับซ้อนและล่าช้า ดังนั้น ก่อนที่จะได้มีการนำเรื่องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล ราษฎรก็อาจดำเนินการร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเสียก่อน แต่การร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นวิธีการที่มีผลเสียเพราะราษฎรอาจเห็นว่า การร้องทุกข์เช่นนี้ ไม่เกิดความเป็นธรรมแก่ตนได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ใส่ใจหรือไม่พิจารณาคำร้องเรียนนั้นก็ได้ และเมื่อได้มีการร้องเรียนดังกล่าว ราษฎรก็อาจเกรงว่าผู้บังคับบัญชามีความลำเอียงเข้าข้างผู้ใต้บังคับบัญชา ด้วยเหตุนี้ จึงมีการนำวิธีการอีกอย่างหนึ่งที่จะทำให้หลักประกันและความเป็นธรรมของประชาชนได้รับการคุ้มครองมากขึ้น โดยให้ร้องทุกข์ต่อคนกลาง ซึ่งมีผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง วิธีการนี้ได้นำมาใช้ในประเทศไทยโดยพระราชบัญญัติเรื่องราวจ้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ที่ให้บุคคลยื่นเรื่องราวจ้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการปฏิรูปวิธีการร้องทุกข์แบบนี้ใหม่โดยยกเลิกพระราชบัญญัติเรื่องราวจ้องทุกข์ พ.ศ. 2492 และออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้นใช้บังคับแทน โดยการจัดตั้ง "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการกระทำการปกครอง วิธีการนี้เป็นวิธีการในการดำเนินการพิจารณาคดีปกครองที่ใกล้เคียงกับการดำเนินการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งได้มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่จะให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำหน้าที่เป็น "ศาลปกครอง-contentieux" ตามแบบของฝรั่งเศส และ "ระบบร้องทุกข์

ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" นี้ จะเป็นพื้นฐานขั้นต้นในการพัฒนาการจัดตั้งระบบศาลปกครอง โดยการนำเรื่องอำนาจหน้าที่ของ "องค์กรชี้ขาดทางบริหาร (ศาลปกครอง)" และการจัดโครงสร้างขององค์กร รวมทั้งวิธีพิจารณาความมาดัดแปลงโครงสร้างของ "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2522) ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบในทางบริหารและการก้าวสู่การใช้อำนาจในระบบอบประชาธิปไตย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด ซึ่งมาตรา 19<sup>1</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหาย (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่

ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐ

ใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ได้บัญญัติถึงลักษณะเรื่องร้องทุกข์ไว้โดยกว้าง ๆ ลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่กำหนดนี้ เป็นลักษณะ "การกระทำทางปกครอง" นั้นเอง

การกระทำทางปกครอง (acte administratif) เป็นการกระทำโดยการแสดงเจตนาในทางปกครอง ซึ่งอาจแยกได้เป็นสองประเภท คือ ประเภทแรก การกระทำฝ่ายเดียวหรือที่เรียกกันว่า "นิติกรรมทางปกครอง" ได้แก่ การสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง(บริหาร)ที่ก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง ฯลฯ ซึ่งสิทธิและหรือหน้าที่แก่เอกชนคนหนึ่งหรือหลายคน นิติกรรมทางปกครองนี้อาจเป็นนิติกรรมทางปกครองที่เป็นกฎข้อบังคับหรือที่มีผลในบังคับเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะราย และประเภทที่สองการกระทำหลายฝ่าย ได้แก่ การทำสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เช่น สัญญาจ้างรับเหมาก่อสร้าง เป็นต้น

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยการกระทำทางปกครอง แต่สำหรับหัวข้อในบทนี้เป็นเรื่อง "การควบคุม โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ซึ่งเป็นเรื่องการควบคุมเกี่ยวกับการออกกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจอันจัดเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองประการหนึ่ง ดังนั้น ในบทนี้ ผู้เขียนจึงจะกล่าวถึงความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะเน้นเฉพาะในเรื่อง "กฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ" สำหรับส่วนอื่น ๆ จะกล่าวโดยหลักเท่านั้น

#### ความเป็นมาโดยย่อ

แต่เดิมการร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง หรือที่เรียกกันว่า "คดีปกครอง" นั้น รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองไว้เป็นสององค์กร ได้แก่ คณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 องค์กรหนึ่ง และคณะกรรมการเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวจ้างร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

คณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

คณะกรรมการเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องราร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง โดยอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องราร้องทุกข์มีจำกัดตามมาตรา 4 และมาตรา 5<sup>2</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ คำใช้จ่ายของคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ และอนุกรรมการให้จ่ายในงบประมาณของสำนักนายกรัฐมนตรี และมีอคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์พิจารณาเรื่องราร้องทุกข์รายใดเป็นอย่างใดแล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีและผู้ร้องทุกข์ เมื่อ

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 (ยกเลิกแล้ว)

มาตรา 4 บรรดาเรื่องราร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ต้องเป็นเรื่องราร้องทุกข์ประสงค์ให้ได้รับการปลดเปลื้องทุกข์ที่ตนได้รับ โดยจำเป็นที่จะต้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ หรือ

(2) ต้องเป็นเรื่องราร้องทุกข์ซึ่งผู้เสนอเรื่องราร้องทุกข์หรือผู้อื่นหรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติกรนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ใช้ดุลยพินิจเกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่สุจริต

มาตรา 5 เรื่องราร้องทุกข์ดังต่อไปนี้มิให้รับไว้พิจารณา

(1) เรื่องราร้องทุกข์ซึ่งมีการร้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมหรือที่ศาลยุติธรรมมีพิกษาหรือสั่งเด็ดขาดแล้ว

(2) เรื่องราร้องทุกข์ซึ่งคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องราร้องทุกข์ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งเด็ดขาดหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาดแล้ว

(4) เรื่องราร้องทุกข์ซึ่งอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย

นายกรัฐมนตรีได้จัดการไปเป็นประการใดแล้ว ให้คณะกรรมการแจ้งผลดังกล่าวให้  
 ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ทราบด้วย และในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราว  
 ร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องร้องทุกข์ นั้น ทางราชการได้จัดตั้งสำนักงาน  
 คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นที่ "สำนักนายกรัฐมนตรี" แทนที่จะจัดตั้งขึ้นใน  
 "หน่วยงานของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง" คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 และกฎหมายว่าด้วยเรื่องราวร้องทุกข์ได้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่จะให้มีองค์กร  
 ที่ทำหน้าที่เป็น "ศาลปกครอง" เพียงแต่ขณะนั้น ประเทศไทยยังมิได้มีการศึกษาถึง  
 "วิธีการ" ที่จะทำให้เกิดศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยอย่างจริงจัง ต่อมา เมื่อมีการ  
 เคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นที่กระทรวงยุติธรรม และเกิดมีปัญหามา  
 ถึงขณะนี้ว่า การจัดตั้ง "ศาลปกครอง" ควรจะดำเนินการแบบระบบศาลคู่ตามแบบ  
 ฉบับศาลปกครองของฝรั่งเศส หรือควรขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมตามระบบศาล  
 เดียว<sup>3</sup> เหตุผลสำคัญของปัญหานี้อยู่ที่ว่า หน้าที่ของศาลปกครองอาจก่อให้เกิด  
 เกิดการกระทบในสองทาง ทางหนึ่งคือการกระทบต่อความเป็นอิสระของฝ่ายบริหาร  
 ที่จะต้องบริหารประเทศ และอีกทางหนึ่ง คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหาย  
 จากการกระทำของฝ่ายบริหาร จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้รัฐสภาได้ออกพระราช  
 บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้นใช้บังคับ โดยปรับปรุงระบบร้องทุกข์  
 ด้วยการจัดตั้ง "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการรับข้อมูล  
 จากประชาชนที่มีความรู้สึกว่าเขาเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะ  
 เดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อนำมาถ่วงถ่วงและหาทาง

<sup>3</sup> ในทางนิติศาสตร์นั้น เมื่อกล่าวถึง "ศาลปกครอง" (Administrative Court) ย่อมหมายถึงศาลปกครองซึ่งแบ่งแยกออกจากศาลยุติธรรมตามแบบฉบับของ  
 ระบบศาลปกครองของประเทศภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศฝรั่งเศส  
 ด้วยเหตุนี้นักกฎหมายของประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกาจึงกล่าวว่าในประเทศของ  
 ตนไม่มีศาลปกครอง (Administrative Court) ซึ่งหมายถึงว่าไม่มีศาลปกครองซึ่ง  
 แบ่งแยกจากศาลยุติธรรมหรือไม่มีศาลปกครองตามความหมายเทคนิคนั่นเอง

แก้ไขความเดือดร้อนของผู้ร้องทุกข์ต่อไป ดังที่ปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า "โดยที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 บทบัญญัติต่าง ๆ จึงล้าสมัยไม่สะดวกแก่การปฏิบัติราชการ และรัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งศาลปกครองซึ่งกระทรวงยุติธรรมกำลังจัดทำอยู่ในขณะนี้ จึงมีความจำเป็นจะต้องเตรียมรับการจัดตั้งศาลปกครอง ประกอบกับเรื่องราวร้องทุกข์เป็นที่มาของคดีปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องทราบเหตุผลของการร้องทุกข์มาตั้งแต่เบื้องต้น และสามารถวิเคราะห์เหตุผลแห่งการร้องทุกข์ได้ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และจะช่วยให้กรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีความชำนาญต่อเนืองกับงานร่างกฎหมายและงานให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงสมควรรวมสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้ากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสมควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์กับคุณสมบัติของกรรมการกฤษฎีกาให้มีความสอดคล้องต่อเนืองกันด้วย นอกจากนี้ โดยที่ขณะนี้ประชาชนอาจยื่นร้องทุกข์ต่อรัฐบาลได้สองทาง คือ ทางสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และทางสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน สมควรรวมไว้แห่งเดียวกัน คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำย"

#### การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

##### 1. ผู้มีสิทธิร้องทุกข์

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 18 ได้บัญญัติไว้เป็นสิทธิแก่ประชาชนทั่วไปว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นการตัดสิทธิร้องทุกข์อันจะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น สำหรับผู้ที่ เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น ผู้ที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือ

เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 19 แห่งพรบ. คณะกรรมการกฤษฎีกา ฯ และในการร้องทุกข์ ผู้มีสิทธิร้องทุกข์จะต้อง ร้องทุกข์ด้วยตนเอง การมอบฉันทะให้ผู้อื่นเป็นผู้ร้องทุกข์แทนจะกระทำได้เฉพาะเมื่อ ผู้ร้องทุกข์มีเหตุจำเป็นไม่อาจร้องทุกข์ด้วยตนเองได้

ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มักปรากฏในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือด ร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ ในกรณีร้องทุกข์ของ สมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกไทย<sup>4</sup> ได้เกิดมีปัญหากับสิทธิร้องทุกข์ของ สมาคม ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์นี้เป็นเรื่องที่สมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกไทย ร้องทุกข์ว่า สมาชิกของสมาคมฯ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกาศของ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เรื่องกำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับการนำเม็ด พลาสติก Polypropylene (PP.) เข้ามาเป็นราชอาณาจักร เจ้าหน้าที่สำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเห็นว่า ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับกับ PP ทุกประเภทที่มี MI 2-12 จึงได้ให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว หากผู้ใดไม่ยอมเสียค่าธรรมเนียม เจ้าหน้าที่ศุลกากรก็จะไม่ปล่อยสินค้าจากท่าเรือ ผู้ประกอบการค้าฯ จึงได้ร้องเรียนมาขอให้ผู้ร้องทุกข์เป็นตัวแทนในการร้องเรียนต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าประกาศฯ จะใช้บังคับกับ PP ชนิดใดบ้าง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า ผู้ร้องทุกข์ (สมาคมฯ) มิได้เป็นผู้นำเข้าเม็ดพลาสติก PP ประเภทที่อยู่ในข่ายที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษ และมีได้เป็นผู้ซื้อจากผู้อื่นที่นำเข้าอันมีผลทำให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษโดย อ้อม จึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการ กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 19 แห่งพรบ. คณะกรรมการกฤษฎีกาฯ อันจะทำให้มีสิทธิร้องทุกข์ ซึ่งเรื่องร้องทุกข์นี้ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรสมบูรณ์) ได้ให้ความเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้อง

<sup>4</sup>คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ ที่ 41/2530," 1 กรกฎาคม 2530.

ทุกขกรรมนี้ อาจไม่เป็นผลดีต่อการรับดำรงทุกขที่กระทำโดยสมาคมเพราะคำวินิจฉัยจะเป็นการวางบรรทัดฐานตัดสินสิทธิการร้องทุกขโดยสมาคม เลขานุการเห็นว่า ตามทฤษฎีกฎหมายปกครอง สมาคมที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองสิทธิประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกอาจฟ้องคดี (ปกครอง) เพื่อสมาชิกได้ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครองประเภทที่เป็นกฎข้อบังคับหรือที่มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป ถ้ากฎข้อบังคับนั้นเป็นกฎข้อบังคับที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกทั้งหมดของสมาคม และสิทธิประโยชน์ดังกล่าวเป็น "วัตถุประสงค์" ของสมาคมที่จะคุ้มครองดูแลให้ สมาคมย่อมร้องขอให้เพิกถอนกฎข้อบังคับนั้นด้วยตนเองได้ (ตัวอย่างสมาคมผู้ปกครอง นักเรียนอาจฟ้องคดีขอให้เพิกถอน "ประกาศกระทรวง" ที่กำหนดอัตราค่าเล่าเรียนใหม่ได้ หรือสมาคมทันตแพทย์อาจฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกเป็นการทั่วไปได้ แต่ไม่อาจฟ้องคดีเพิกถอนกฎระเบียบที่ใช้บังคับสมาชิกเพียงบางส่วนหรือบางรายของสมาคมได้ สำหรับข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกขนี้ ปรากฏว่า สมาคมฯมิได้ร้องทุกขขอให้เพิกถอนประกาศ แต่สมาคมฯขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกขตีความประกาศดังกล่าว ซึ่งคำขอดังกล่าวน่าจะเป็นเรื่องที่สมาคมฯอาจกระทำได้ภายใต้วัตถุประสงค์ของสมาคมฯเพราะขอบเขตการใช้บังคับของ "ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน" ย่อมเป็นเรื่องที่กระทบถึงสิทธิประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกทั้งหมด<sup>5</sup>

นอกจากนี้ ในกรณีร้องทุกขของนายวิชณุ หงส์วงต์ กับพวก<sup>6</sup> คณะ

<sup>5</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกข้อสังเกตของเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข ที่ 41/2530 กรณีร้องทุกขของสมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกไทย (สิทธิร้องทุกขของ "สมาคมนิติบุคคล")," กรกฎาคม 2530.

<sup>6</sup>คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข, "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกขที่ 20/2528 เรื่อง นายวิชณุ หงส์วงต์ กับพวก ร้องทุกขให้เพิกถอนประกาศกระทรวงสาธารณสุข," 20 มีนาคม 2528.



กรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ยอมรับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณา โดยถือว่าผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ที่ต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยประกาศของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นคำสั่งการของฝ่ายบริหารในรูปของกฎที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้ง ๆ ที่ "ประกาศของกระทรวงสาธารณสุข" ฉบับที่ผู้ร้องทุกข์กล่าวอ้างยังไม่มีผลใช้บังคับ (ประกาศฉบับดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันเริ่มใช้บังคับจึงเป็นวันที่ 15 เมษายน 2528 แต่ผู้ร้องทุกข์รายนี้ได้มีหนังสือร้องทุกข์กรณีนี้มาเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2528)

## 2. ลักษณะของคำร้องทุกข์

ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา บัญญัติกำหนดลักษณะของเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ไว้ดังนี้

- (1) เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ
- (2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
  - (ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
  - (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
  - (ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
  - (ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ
  - (จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

สำหรับ (ง) และ (จ) นั้น จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานใดของรัฐ จะต้องกำหนดโดยกฎกระทรวงอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มียกกระทรวงกำหนดหน่วยงานใดของรัฐไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องร้องทุกข์ที่กล่าวหาหน่วยงานของรัฐว่ากระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น ตาม (ง) หรือกล่าวหาว่ากระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตาม (จ) ไว้พิจารณาได้

ส่วนเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้  
พิจารณาได้มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา  
พ.ศ. 2522 ดังนี้

- (1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้อง  
รับผิดชอบต่อรัฐสภา
- (2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติ  
เด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลมีพินัยกรรม หรือมีคำสั่ง  
เด็ดขาดแล้ว
- (4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเมื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบชั้น  
ตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว  
เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการขบขานหลักฐานใหม่ ซึ่งได้มีสุจนให้เป็นที่พอใจแก่คณะ  
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วว่า อาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์  
พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้น เปลี่ยนแปลงไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์  
ได้สั่งจำหน่ายจากสารบบบัญชีแล้ว เว้นแต่ผู้ร้องทุกข์จะได้แสดงให้เป็นที่พอใจแก่คณะ  
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า การที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการ  
ได้นั้น เป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควรตามมาตรา 46
- (7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ (คือ 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือดารู้เหตุ  
แห่งการร้องทุกข์ตามมาตรา 23) เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควร  
เมื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะที่จะดำเนินการวินิจฉัยตามมาตรา 23  
ควรคสอง

การร้องทุกข์เกี่ยวกับการออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารนี้ คณะ  
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่รับไว้พิจารณาได้หรือไม่  
เพราะปัญหาเกี่ยวกับกฎข้อบังคับนี้จะเข้ากรณีเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไป  
ทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา หรือไม่เพียงใด คณะ

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วางแนวทางในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะ  
เช่นนี้ไว้ในกรณีร้องทุกข์ของนายวิชณุ หงส์วงษ์<sup>7</sup> กล่าวคือ กรณีร้องทุกข์นี้มี  
ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ การออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดท้องที่ที่  
ต้องจัดให้มีเภสัชกรอยู่เป็นประจำตลอดเวลาที่เปิดทำการนี้ เป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นไป  
ในทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งคณะ  
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยวางเป็นหลักว่า เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการ  
วินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(1) แห่งพระราชบัญญัติคณะ  
กรรมการกฤษฎีกา ฯ นั้น คือ เรื่องที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาล  
ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา "ลักษณะ" ที่กล่าวนี้เป็นกรณีของการตัดสินใจดำเนินการ  
ที่องค์กรอิสระออกกฎหมายไม่อาจเข้ามาพิจารณาทบทวนได้ เพราะ (1) เป็นเรื่องความ  
เหมาะสมในการบริหารที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำกับให้พิจารณาความถูกต้อง  
ทางกฎหมายได้ หรือ (2) เป็นเรื่องความถูกต้องทางกฎหมาย แต่รัฐบาลต้องรับ  
ผิดชอบในเรื่องนี้ต่อรัฐสภาโดยตรง ซึ่งการควบคุมความถูกต้องในเรื่องดังกล่าว  
ต้องอยู่ในกลไกการควบคุมทางการเมืองของรัฐสภาตามระบบประชาธิปไตยโดย  
เฉพาะเท่านั้น แต่การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวจะต้องพิจารณาลักษณะของเรื่อง  
เป็นสำคัญ มิใช่ว่ากรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นจะเป็นข้อยกเว้นไปทั้งหมด  
ถ้าเรื่องดังกล่าวยังมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับความถูกต้องตามกฎหมายรวมอยู่ด้วยแล้ว  
การพิจารณาเกี่ยวกับกรณีความไม่ถูกต้องตามกฎหมายในเรื่องนั้น หากใช้ข้อห้ามตาม  
มาตรา 20(1) นั้นไม่ สำหรับท้องที่ใดสมควรจัดให้มีเภสัชกรอยู่เป็นประจำตลอดเวลาที่  
เปิดทำการ ได้แล้วหรือไม่ เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับความเหมาะสมในการบริหาร  
อย่างหนึ่ง ซึ่งในการหาจุดชี้ขาดขั้นนี้บุคคลต่างคนกันอาจมีความเห็นแตกต่างกันได้  
ตามผลการประเมินปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ท่านองเดียวกับการพิจารณาว่าสมควรจะ  
ออกกฎกระทรวงกำหนดให้ภรรยาบปิกอ่อนนอกเหลืองเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองหรือไม่

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน.

สิ่งที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เคยวินิจฉัยมาแล้วว่าเป็นเรื่องนโยบายที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยเฉพาะ แต่สำหรับกรณีของการออกกฎหมายอันดีบรณรายใดที่เป็นไปด้วยความเข้าใจผิดในสาระสำคัญจนก่อให้เกิดความเสียหายเกิดความประสงค์ของกฎหมาย การนำสิ่งผิดขลาดมาเป็นพื้นฐานของการตัดสินใจจึงเป็นการกระทำที่ก่อตัวขึ้นโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และทำให้การตัดสินใจในการกระทำการนั้นไม่อยู่ในตรรกะที่กฎหมายมุ่งหมายอันเป็นเรื่องการกระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมายประการหนึ่ง การพิจารณาในแง่นี้เป็นกรณีของความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำนั้นเท่านั้น มิใช่พิจารณาในแง่ของความเหมาะสมของการตัดสินใจกระทำการแต่อย่างใด

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจในการออกกฎข้อบังคับของรัฐมนตรียจะต้องถูกต้องตาม "หลักเกณฑ์ของความสมบูรณ์ของกฎข้อบังคับ" ตามระบบกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกับการใช้อำนาจดุลยพินิจทางบริหาร ของรัฐมนตรีอันเป็นเรื่องของ "ความสมควร" ที่จะเป็นเรื่องนโยบายที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

การใช้อำนาจในการออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลยพินิจ "ตามสมควร" ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่าเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่น กรณีร้องทุกข์ของนายบุญทัน เข้มไธสง และพวก ซึ่งร้องทุกข์ว่าผู้ร้องทุกข์ได้ทราบว่าเป็นการภายในที่ว่า คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าจะกำหนดให้นกกระจาบปีกอ่อนนอกเหลือองเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งจะทำให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อน เพราะผู้ร้องทุกข์มีอาชีพจับนกกระจาบขาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่รับกรณีร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณาด้วยเหตุผลว่า

การที่สัตว์ชนิดใดจะเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองนั้น มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 กำหนดให้ระบุไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้นการจะระบุให้สัตว์ชนิดใดบ้างเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองโดยมีความมุ่งหมายประการใดจึงเป็นเรื่องที่จะกำหนดขึ้นตามสมควรและเหมาะสมแห่งสภาพการณ์ อันเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบาย เพราะการออกกฎกระทรวงเป็นการตรากฎหมายของฝ่าย

บริหารที่รัฐสภาได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจนี้กำหนด การที่เหมาะสม ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 20(1) แห่งพระราช บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522<sup>8</sup>

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ขอให้แก้ไขกฎกระทรวงเพื่อให้สิทธิแก่ตนเองอย่างใด อย่างหนึ่งนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่าเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะ เป็นไปในทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เรื่องร้องทุกข์ ดังกล่าวคือ กรณีร้องทุกข์ของบริษัทไทยอินเตอร์อามส์ จำกัด<sup>9</sup> ข้อเท็จจริงของ เรื่องร้องทุกข์นี้มีว่า กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ระงับการต่ออายุใบอนุญาตให้ทำ และค้าวัตถุระเบิดโดยมีเหตุผลว่า บริษัทฯ ต้องอยู่ภายใต้คำสั่งของคณะปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 37 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 บริษัทฯ จะทำการได้ เฉพาะที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น ต่อมาได้มีการ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าวแล้ว ได้มีการประกาศ ใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2523) ซึ่งออกตามความในคำสั่งของคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 37 วางหลักเกณฑ์ในการจำหน่ายอาวุธไว้ โดยไม่ได้ กำหนดหลักเกณฑ์ในการจำหน่ายวัตถุระเบิดไว้ ทำให้บริษัทฯ ไม่อาจขายวัตถุระเบิด ไปยังผู้ใช้ซึ่งมีใบอนุญาตให้ซื้อ มีใช้ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน ฯลฯ โดยตรงได้ นอกจากนี้ กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวยังไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการค้าวัตถุระเบิด ไว้ ณ ที่ใด ผู้ร้องทุกข์จึงขอให้แก้ไขกฎกระทรวงที่มีข้อบกพร่องและขัดกับเจตนารมณ์

---

<sup>8</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ ที่ 11/2523 เรื่อง นายบุญทัน เข้มไธสง และพวก ร้องทุกข์ขอให้ช่วยเหลือ กรณีทางราชการจะกำหนดให้นกกระจาบบเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง," 29 กุมภาพันธ์ 2523.

<sup>9</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ ที่ 50/2527 เรื่อง บริษัทไทยอินเตอร์อามส์ จำกัด ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมผลิตอาวุธและวัตถุระเบิด," 22 มิถุนายน 2527.

ของกฎหมายนี้ และในระหว่างที่รอการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ก็ขอให้  
 กระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ผู้ร้องทุกข์คำตัดสินคดีได้ไปพลางก่อน คณะ  
 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการ  
 ร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา  
 ตามมาตรา 20(1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (ต่อมา  
 กระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎกระทรวงฉบับนี้ตามความ  
 ประสงค์ของบริษัท โดยผ่านความเห็นชอบของสภากลาโหม ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับ  
 นโยบายของกฎหมายที่ประสงค์จะส่งเสริมเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตอาวุธ  
 โดยจัดตั้งโรงงานขึ้นภายในประเทศ โดยออกเป็นกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2527)  
 ออกตามความในคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 37 แก้ไขเพิ่มเติม  
 กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 ให้สมบูรณ์)

นอกจากนี้ ในกรณีร้องทุกข์ของนายสง่า เขียมปัญญาธิ กับผู้ร่วมร้องทุกข์  
 อื่น<sup>10</sup> ก็ได้มีการยกปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมหรือความสมควร ของการออก  
 กฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม โดยผู้ร้องทุกข์กล่าวอ้างว่า การที่สำนักผังเมือง  
 ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม เมืองนครสวรรค์ โดยกำหนดให้ที่ดินบริเวณ  
 ด้านทิศตะวันตกของเมืองเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมนั้นเป็นการกระทำที่  
 ไม่เหมาะสมและไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยไม่  
 รับคำร้องทุกข์ประเด็นนี้ไว้พิจารณา เพราะเห็นว่า กรณีนี้เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์มุ่ง  
 ประสงค์จะโต้แย้งถึงความเหมาะสมหรือความสมควร ของการออกกฎกระทรวงบังคับ  
 ใช้ผังเมืองรวมดังกล่าว มิใช่เป็นการโต้แย้งถึงความสมบูรณ์ในทางกฎหมายของกฎ  
 กระทรวงดังกล่าว ในเมื่อพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ (มาตรา 26) บัญญัติว่า

---

<sup>10</sup>คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย  
 ร้องทุกข์ ที่ 45/2529 เรื่อง นายสง่า เขียมปัญญาธิ กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่น ร้องทุกข์ว่า  
 ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการวางและจัดทำผังเมืองนครสวรรค์โดยสำนัก  
 ผังเมือง," 29 สิงหาคม 2529.

การใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น ให้กระทำโดยกฎกระทรวง ซึ่งการออกกฎกระทรวงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการที่จะใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่ใดนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวก็กำหนดให้อยู่ในดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร(สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงข้อคิดเห็นและร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม กับให้คณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ตัดสินใจในชั้นสุดท้ายว่าจะให้มีการใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าวต่อไปหรือไม่ การออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดผังเมืองรวมจึงเป็นเรื่องที่กำหนดขึ้นตามความสมควรและความเหมาะสมแห่งสภาพการณ์อันเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบาย เพราะการออกกฎกระทรวงเป็นการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารที่รัฐสภาได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจดังกล่าวกำหนดการให้เหมาะสมซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่พิจารณาวินิจฉัยกรณีร้องทุกข์ที่กล่าวอ้างว่า ฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงอย่างไร และการออกกฎกระทรวงเหมาะสมและสมควรหรือไม่ โดยถือว่าเป็นเรื่องทางนโยบาย ที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่ถ้าเป็นกรณีที่กล่าวอ้างถึง "ความสมบูรณ์ของกฎข้อบังคับ" ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขั้นตอนการดำเนินการหรือกฎกระทรวงออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแม่บทหรือขัดหรือไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแม่บท คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะรับพิจารณาวินิจฉัย ดังเช่นในกรณีร้องทุกข์ของนายสง่า เจริญปัญญาธิ์ กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่น ซึ่งผู้ร้องทุกข์ได้กล่าวอ้างประเด็นหนึ่งว่า สำนักผังเมืองกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายโดยมิได้ปิดประกาศรายละเอียดของข้อกำหนดและข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมไว้ ณ ที่ประกาศ และมีได้ชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงข้อกำหนดและข้อห้ามดังกล่าวในการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในประเด็นนี้ โดยเห็นว่าพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ กิติ กฎกระทรวงดังกล่าวกิติ มิได้กำหนดว่าในการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จะต้องมีการปิดประกาศรายละเอียดของข้อกำหนด

และข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมไว้ ณ ที่ประกาศแต่อย่างใด ส่วนการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนนั้น ปรากฏหลักฐานจากรายงานการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2 ที่สำนักผังเมืองได้จัดส่งไปให้ว่า เจ้าหน้าที่สำนักผังเมืองได้ชี้แจงให้ผู้เข้าร่วมประชุมทราบถึงรายละเอียดของข้อกำหนดและข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงวินิจฉัยว่าสำนักผังเมืองมิได้กระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างที่ว่าร้องทุกข์กล่าวอ้าง

ในเรื่องร้องทุกข์บางเรื่องที่ว่าร้องทุกข์กล่าวอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้บังคับกฎกระทรวง ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่รับไว้พิจารณา โดยอ้างว่าเป็นเรื่องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมาตรา 19 (2) (จ) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องร้องทุกข์นี้ เป็นเรื่องร้องทุกข์ของนายสมศักดิ์ นิธิสุกุลทอง กับพวก<sup>11</sup> ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์นี้มีว่า ผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบังคับใช้บทบัญญัติข้อ 34 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525) ผู้ร้องทุกข์ได้เคยร้องเรียนขอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ(ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28) ศึกษายกเลิกข้อ 34 แต่หน่วยงานดังกล่าวเห็นว่าไม่สมควรยกเลิก ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า จุดประสงค์ของผู้ร้องทุกข์คือขอให้ยกเลิกบทบัญญัติที่ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าไม่เป็นธรรม คำร้องทุกข์นี้จึงเป็นการร้องทุกข์ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงใช้บังคับโดยไม่เป็นธรรม แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เป็นประการใด นั้น เป็นเรื่องที่รัฐมนตรีมีอำนาจดำเนินการตามที่บทบัญญัติแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ให้อำนาจไว้ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมิใช่เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มาตรา

<sup>11</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 32/2529 เรื่อง นายสมศักดิ์ นิธิสุกุลทอง กับพวก ร้องทุกข์ว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องของกรมโยธาธิการและกรุงเทพมหานคร," 12 เมษายน 2527.



19 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ กำหนดไว้ หากจะมีกรณีก็ตงจะเป็นแต่เพียงเรื่องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีเหตุผลอันสมตวอันเข้าลักษณะเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจพิจารณาตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ

ในเรื่องร้องทุกข์ของนายวิชา หงษ์ข่งต์ กับพวก คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายและความสมบูรณ์ของกฎข้อบังคับ โดยเห็นว่า ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกำหนดท้องที่ที่ผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันต้องจัดให้มีเภสัชกรประจำอยู่ตลอดเวลาที่เปิดทำการตามความในพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2527 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2527 ที่ผู้ร้องทุกข์เห็นว่า เป็นการกระทำทางปกครองที่ผิดพลาดไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสำคัญผิดทั้งในข้อกฎหมายและในข้อเท็จจริง กล่าวคือเข้าใจผิดในข้อกฎหมายว่า ร้านขายยาแผนปัจจุบันที่มีเภสัชกรอยู่ประจำเพียงสามชั่วโมงโดยข้อผ่อนผันตามบทเฉพาะกาล จะยังคงเปิดร้านได้ต่อไปตามปกติเพียงแต่จะขายยาอันตรายหรือยาควบคุมพิเศษในขณะที่ไม่มีเภสัชกรประจำอยู่ในร้านไม่ได้เท่านั้น และสำคัญผิดในข้อเท็จจริง เนื่องจากไม่ได้พิจารณาปัญหาเรื่องจำนวนเภสัชกรในเขตกรุงเทพมหานครว่ามีเพียงพอที่จะอยู่ประจำตลอดเวลาที่เปิดทำการ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้ววินิจฉัยว่า การออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ได้มีการนำข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาด้วยแล้ว มิได้มีการละเลยการพิจารณาข้อเท็จจริงดังที่ผู้ร้องทุกข์เข้าใจ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีมติยกคำร้องทุกข์นี้

การร้องทุกข์เกี่ยวกับกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ปกครองนั้น แม้ว่าจะปรากฏว่าเรื่องร้องทุกข์กรณีนั้นจะร้องทุกข์เกินเก้าสิบวันนับแต่วันรู้หรือดารู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ อันขาดอายุความตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังรับพิจารณาให้โดยถือว่าเป็นกรณีที่เห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น เมื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ในกรณีร้องทุกข์ของนายสง่า เจียมปัญญาธิ์ กับผู้ร่วมร้องทุกข์

อื่น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำร้องทุกข์เกินกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่  
 รัฐบาลหรือตำรวจถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า เหตุแห่ง  
 การร้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์รายนี้ คือ การปิดประกาศแผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวาง  
 และจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าวและการประชุมเมื่อรับฟังข้อคิดเห็น ของประชาชน  
 ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม  
 ดังกล่าวได้กระทำเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2523 ส่วนการประชุมเมื่อรับฟังข้อคิดเห็น  
 ครั้งที่สองเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2522 แต่คำร้องทุกข์นี้ลงวันที่ 26 กันยายน 2528  
 คำร้องทุกข์ในประเด็นนี้จึงขาดอายุความร้องทุกข์ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ  
 คณะกรรมการกฤษฎีกา แต่เนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเรื่องที่  
 เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงเห็นสมควรรับคำร้องทุกข์  
 ในประเด็นนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

### 3. การยื่นคำร้องทุกข์

การยื่นคำร้องทุกข์เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัย  
 ร้องทุกข์ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ.  
 2522 ตามมาตรา 21 แห่งพรบ.คณะกรรมการกฤษฎีกา และข้อ 4 ของระเบียบบย  
 ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์กำหนดให้ทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือและมี  
 รายการดังนี้คือ (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ (2) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องร้องทุกข์  
 พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องทุกข์ (3) ใช้  
 ก้อยคำสุภาพ และ (4) ลงลายมือชื่อผู้ร้องทุกข์ และในกรณีที่เป็นการยื่นร้องทุกข์แทน  
 ผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ร้องทุกข์ไปด้วย

#### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

1. คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์  
 ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจ  
 ดังต่อไปนี้

ก. มีหนังสือสอบถามหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ข. ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

ค. มีหนังสือเรียกให้ผู้ร้องทุกชั้นนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

ง. มีหนังสือเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องทุกข์มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา (มาตรา 37)

2. ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า

ก. เรื่องที่พิจารณานั้นไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้น แต่ในกรณีที่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น หรือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กรณีมีปัญหาอันควรแก่การรับไว้พิจารณาจะเสนอเรื่องร้องทุกข์นั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้

ข. มีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ สำนักงานสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลที่ต้องสงสัยทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา 38)

3. ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอิสระในความคิดเห็นของตน (มาตรา 34)

คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แต่ละคณะต้องเป็นไปตามความเห็นของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ฝ่ายข้างมากของคณะนั้น

ถ้ากรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดมีความเห็นแย้งก็มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่ในกรณีที่เป็น การวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ หรือในกรณีที่เป็น การวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมายตามแต่จะได้มีพระราช กฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามมาตรา 7(2) (ค) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะทำความเห็นแย้ง ไม่ได้ (มาตรา 35)

4. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องระบุ (1) ชื่อผู้ยื่น คำร้องทุกข์ (2) เหตุแห่งการร้องทุกข์ (3) ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์ (4) เหตุผลแห่ง คำวินิจฉัย (5) ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไข ตามมาตรา 48 ข้อเสนอแนะนั้นต้องระบุให้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการ ในเรื่องใด ว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย และ (6) ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกต อย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51 หรือการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย (ถ้ามี) นอกจากนี้ คำวินิจฉัยต้องลงลายมือ ชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นด้วย (มาตรา 47)

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะ หัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขตามมาตรา 48 คือ สั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ กำหนด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร สั่งให้ เมิกถอนการกระทำในทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนือ อำนาจหน้าที่หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีคำสั่งใหม่หรือมี คำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่มีความจำเป็นและรีบด่วน

โดยปกติ เมื่อเรื่องร้องทุกข์ใดไม่เข้าลักษณะที่จะรับไว้พิจารณาได้ตาม มาตรา 19 หรือต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์จะไม่รับเรื่องร้องทุกข์นั้นไว้พิจารณา แต่แม้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา หากปรากฏข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบการ กระทำทางปกครองที่เป็นเรื่องนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎข้อบังคับที่

ใช้บังคับกับคนทั่วไป ว่า กฎข้อบังคับดังกล่าวมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ในสาระ  
 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะเสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงกฎข้อบังคับให้ถูกต้อง  
 และสมบูรณ์ เช่น เรื่องร้องทุกข์ของนายสมศักดิ์ นิธิรัฐทอง กับพวก ซึ่งคณะ  
 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยไม่รับคำร้องทุกข์ในประเด็นที่หนึ่งไว้พิจารณา  
 แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าวแล้วเห็นว่า  
 บทบัญญัติข้อ 34 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในประกาศ  
 ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 มีลักษณะให้ผลปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมและไม่มีเหตุผล  
 อันสมควรอยู่สองประการ คือ ประการแรกบทบัญญัติที่กำหนดระบอบลดภัยภายนอก  
 ของสถานบริการก๊าซที่กำหนดไว้ในข้อ 23 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2524) ออกตาม  
 ความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง  
 ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525) นั้น เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อความปลอดภัยของ  
 สาธารณะเป็นส่วนรวม และข้อ 34 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวอันเป็นบทเฉพาะกาล  
 ได้บัญญัติในลักษณะยกเว้นการปรับปรุงระบอบลดภัยภายนอกของการให้บริการ  
 จำหน่ายก๊าซที่รวมอยู่ในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ย่อมมีลักษณะก่อให้เกิดการ  
 เลือกปฏิบัติโดยมีความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ประกอบการในประเภทเดียวกัน อัน  
 เป็นการไม่เป็นธรรมจริงดังที่ผู้ร้องทุกข์อ้าง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงเห็นว่า  
 มาตรการเพื่อความปลอดภัยตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 23 เป็นมาตรการอันจำเป็น  
 และมีความสำคัญ สมควรที่จะต้องลงไว้ จึงเป็นการไม่สมควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติ  
 ในข้อ 34 ไปในลักษณะลดมาตรการเพื่อความปลอดภัยลง โดยยกเว้นการ  
 ปฏิบัติการตามมาตรการดังกล่าว ให้แก่สถานบริการก๊าซตามคำร้องเรียนของผู้  
 ร้องทุกข์ แต่ควรที่จะแก้ไขในลักษณะบังคับให้สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการ  
 จำหน่ายก๊าซแก่ยานพาหนะรวมอยู่ด้วย ต้องปฏิบัติตามมาตรการเพื่อความปลอดภัย  
 ที่กำหนดไว้ในข้อ 23 หรือมิฉะนั้นก็ควรวางบทบังคับมิให้มีการให้บริการจำหน่ายก๊าซ  
 รวมอยู่ในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงเสนอแนะให้  
 นายกรัฐมนตรีสั่งการให้กระทรวงมหาดไทยนำข้อสังเกตและความเห็นดังกล่าวไป  
 พิจารณาประกอบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525) ออกตามความ  
 ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ฯ

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้เสนอเรื่องร้องทุกข์ที่เข้าลักษณะที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ฯ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือผิดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายฯลฯ และคำร้องทุกข์ดังกล่าวไม่เข้าลักษณะต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยในสาระของเรื่องร้องทุกข์ว่ามีการกระทำความผิดที่ผู้ร้องทุกข์อ้างหรือไม่ และไม่ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดถูกต้องตามที่ผู้ร้องทุกข์อ้างหรือวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ก็ตาม หากปรากฏว่ามีการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของกฎข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยก็มีอำนาจเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีแก้ไขเพิ่มเติมกฎข้อบังคับให้ถูกต้องและสมบูรณ์ได้ ตัวอย่างของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในลักษณะเช่นนี้ เช่น

ในกรณีร้องทุกข์ของนายฉัยย เกษมจิตวัฒน์<sup>12</sup> ซึ่งร้องทุกข์ขอให้เจ้าหน้าที่ดินจตุรทัต บินโพนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมตึกแถวให้แก่ผู้ร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องทุกข์ได้ดำเนินการโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ได้โฉนดที่ดินมาจากจำเลยแล้ว แต่ไม่สามารถนำโฉนดที่ดินมาจากจำเลยได้เพราะจำเลยหลบหนี บ่อนักถือได้ว่าเป็นกรณีที่โฉนดที่ดินสูญหายด้วยประการใด ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 11 (3) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ เจ้าหน้าที่ดินฯ จึงต้องออกใบแทนโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องทุกข์ท่านเองเดียวกับ

<sup>12</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 48/2529 เรื่อง นายฉัยย เกษมจิตวัฒน์ ร้องทุกข์ขอให้เจ้าหน้าที่ดินจตุรทัต บินโพนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมตึกแถวให้แก่ผู้ร้องทุกข์," 15 เมษายน 2529.

กรณีที่เจ้าของที่ดินมาขอออกใบแทน โดยไม่ต้องทำการสอบสวนใหม่ตามบทบัญญัติ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงวินิจฉัยว่า กรมที่ดิน ต้องออกใบแทนโฉนดที่ดินพร้อมทั้งจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมตีงแถวให้แก่ ผู้ร้องทุกข์ตามคำพิพากษาของศาลต่อไป ในกรณีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้มีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีนครว่า หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมาย ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2497) ออกตามความ ในพรบ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มิได้กล่าวถึงการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมที่ได้มาตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่มี โฉนดที่ดินไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความถ้อยคำ ในกฎหมายว่ากรมที่ดินจะออกใบแทนโฉนดที่ดินตามข้อ 11 (3) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ได้หรือไม่ ดังนั้น เมื่อความสมบูรณ์และชัดเจน สมควรที่กรม ที่ดินจะได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ระเบียบ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องในเรื่อง ดังกล่าวทำนองเดียวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ได้มาตาม ป.พ.พ.มาตรา 1382 ด้วย

กรณีเรื่องร้องทุกข์ของเรือเอก เบญจจะ วิสมิตนันท์<sup>13</sup> ซึ่งร้องทุกข์ว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแบ่งเงินค่าจ้างนำร่อง และคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์วินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ โดยรับฟังว่า ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าอธิบดีกรม เจ้าท่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ แต่ก็ได้มีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีว่า คำว่า "ปฏิบัติหน้าที่" ที่ใช้อยู่ในข้อ 85 ของกฎกระทรวงเศรษฐกิจ ว่าด้วยการนำร่อง มีความหมายจำกัดอยู่แต่เฉพาะการปฏิบัติหน้าที่นำร่องเรือเท่านั้น จึงมีผลทำให้ หัวหน้าผู้นำร่องซึ่งปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานนำร่องในทำซึ่งเป็นงานซึ่งมีการรับผิดชอบเกี่ยวกับงานนำร่องในระดับสูงกว่างานที่พนักงานนำร่องทั่วไปปฏิบัติอยู่ตกเป็น

<sup>13</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ ที่ 19/2527 เรื่อง เรือเอกเบญจจะ วิสมิตนันท์ ร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแบ่งเงินค่าจ้างนำร่อง," 22 กุมภาพันธ์ 2527.

ผู้ที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินส่วนแบ่งค่าจ้างนำร่องดังกล่าวซึ่งจะเป็นปัญหาและอุปสรรคแก่ การแต่งตั้งผู้อำนวยการกองนำร่องและหัวหน้าพนักงานนำร่อง ทั้งลำดับของบท บัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในกฎกระทรวงดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ ได้ เช่น ปัญหาว่าอำนาจใช้ดุลยพินิจชี้ขาดของเจ้าท่าตามที่กำหนดไว้ในข้อ 70 จะมี ขอบเขตแค่ไหน เพียงใด ดังที่มีข้อโต้เถียงเกิดขึ้นระหว่างกรมเจ้าท่ากับผู้ร้องทุกข์ ในกรณีที่กรมเจ้าท่าชี้แจงว่าอธิบดีกรมเจ้าท่าใช้อำนาจตามข้อ 70 ในฐานะเป็น "เจ้าท่า" สั่งการชี้ขาดว่า การแบ่งเงินค่าจ้างนำร่องเท่าที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน เป็นการถูกต้องแล้ว แต่ผู้ร้องทุกข์โต้แย้งว่า อธิบดีกรมเจ้าท่าไม่อาจอาศัยอำนาจ ตามข้อ 70 สั่งการในเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ร้องเรียนได้ ดังนั้น ความในข้อ 70 แห่ง กฎกระทรวงเศรษฐกิจว่าด้วยการนำร่อง อาจตีความได้หลายนัย ทำให้มีปัญหา โต้เถียงเช่นนั้นได้ และจะเป็นปัญหาต่อไปข้างหน้าได้อีกมาก ฉะนั้น จึงสมควรที่ กรมเจ้าท่าพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงดังกล่าวเสียใหม่ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับ หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดแบ่งเงินค่าจ้างนำร่อง และส่วนอื่นที่เห็นว่ากฎ กระทรวงดังกล่าวกำหนดไว้ไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่อาจปฏิบัติ ได้เสีย

กรณีร้องทุกข์ของนายดาบตำรวจสอาด อรรถนิยมอินทร์<sup>14</sup> ก็มีปัญหา เกี่ยวกับกฎข้อบังคับที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายของรัฐสภาทำให้เกิดผลเสียหายต่อ ผู้ร้องทุกข์ ข้อเท็จจริงของเรื่องนี้มีว่า ผู้ร้องทุกข์ได้ทำเรื่องขอรับเงินบำนาญตั้งแต่วันที่ ได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการ แต่จนกระทั่งเวลาได้ล่วงเลยมาประมาณ 9 เดือน ผู้ร้องทุกข์ก็ยังไม่ได้รับเงินบำนาญ ผู้ร้องทุกข์จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์เร่งรัดส่วนราชการ ให้ดำเนินการเกี่ยวกับเงินบำนาญของผู้ร้องทุกข์โดยเร็ว

<sup>14</sup>คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ที่ 97/2527 เรื่อง ด.ต.สอาด อรรถนิยมอินทร์ ร้องทุกข์ขอให้เร่งรัดการ พิจารณางบส่วนราชการเกี่ยวกับการขอรับเงินบำนาญของผู้ร้องทุกข์," 3 ธันวาคม 2527.



ซึ่งคณะกรรมการ วิจัยวิจัยร้องทุกข์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สาเหตุที่ทำให้การ ขอรับเงิน บำนาญของผู้ร้องทุกข์ล่าช้า เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเรื่องบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2525 ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบคำขอรับเงิน บำนาญและส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาสั่งจ่าย ยังมีได้มีการแก้ไขไปตาม ความมุ่งหมายของมาตรา 51 แห่งพรบ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พรบ. ฯ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2526 คณะกรรมการวิจัยวิจัยร้องทุกข์ จึงมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อพิจารณาสั่งการให้ กระทรวงมหาดไทยแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 51 แห่ง พรบ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ (จะเห็นได้ว่า กรณีที่เกิดขึ้นนี้เป็นความผิดพลาด ของส่วนราชการและผู้ที่มิหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขระเบียบฯ)

การพิจารณาวิจัยวิจัยของคณะกรรมการ วิจัยวิจัยร้องทุกข์ที่มีข้อเสนอแนะ ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไข กฎข้อบังคับนี้มีเป็นจำนวนมาก ทั้งในกรณีร้องทุกข์ที่คณะกรรมการ วิจัยวิจัยร้องทุกข์ วิจัยวิจัยไม่รับไว้พิจารณาและวิจัยวิจัยยกคำร้องทุกข์ เท่าที่เสนอมาข้างต้นเป็นเพียง ตัวอย่างส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาวิจัยวิจัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการ วิจัยวิจัยร้องทุกข์ย่อมทำให้เห็นข้อบกพร่องหรือความไม่เหมาะสมหรือความ ไม่เป็นธรรมของกฎข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ปกครองได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งส่วนราชการอาจผิดพลาดหรือบังเอิญไม่เห็นข้อที่ควรแก้ไขในกฎข้อบังคับนั้น ดังนั้น การพิจารณาวิจัยวิจัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการ วิจัยวิจัยร้องทุกข์ในส่วนที่เกี่ยวกับ กฎข้อบังคับนี้ นอกจากจะเป็นการทบทวนกฎข้อบังคับว่าได้มีการออกโดยชอบด้วย กฎหมายหรือไม่แล้ว ยังเป็นการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับของส่วน ราชการที่เกี่ยวข้องในอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งการเสนอแนะของคณะกรรมการ วิจัยวิจัย ร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแก้ไขกฎข้อบังคับนี้เป็นประโยชน์แก่ฝ่าย บริหารในการทบทวนตรวจสอบความสมบูรณ์ ความเหมาะสมและความเป็นธรรมของ กฎข้อบังคับให้ดีและทันต่อเหตุการณ์เสมอ

อย่างไรก็ตาม การเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแก้ไขกฎข้อ บังคับที่ปรากฏขึ้นจากคดีปกครองนั้น เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีบทบาทใน

การพิจารณาเสนอแนะเป็นข้อสังเกตได้อีกทางหนึ่งด้วย ในเรื่องร้องทุกข์หลายเรื่อง ที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมจากคำวินิจฉัยและข้อ เสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และนายกรัฐมนตรีก็นับว่าเห็นพ้องด้วยกับ ข้อเสนอแนะของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังจะเห็นได้จากกรณีร้องทุกข์ ของนายศุภชัย ทนงคงสวัสดิ์<sup>15</sup> ซึ่งผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์ว่า ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่น คำขอรับใบอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันต่อสาธารณสุขจังหวัด แต่สาธารณสุขจังหวัด ไม่อนุญาต เพราะเห็นว่า ร้านขายยาของผู้ร้องทุกข์อยู่ห่างจากร้านขายยาของ บุคคลอื่นที่ได้รับอนุญาตไม่ถึง 500 เมตร จึงยึดกับระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตเกี่ยวกับสถานที่ขายยาแผนปัจจุบัน พ.ศ. 2522 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นี้ เนื่องจากคณะกรรมการอาหารและยาได้มีมติยกเลิกคำขออนุญาตขายยาของบุคคลที่ได้ รับอนุมัติในหลักการนั้นแล้ว และอนุญาตให้ผู้ร้องทุกข์เปิดร้านขายยาได้ ทุกข์ของ ผู้ร้องทุกข์จึงหมดไปและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอแนะว่า การที่ กระทรวงสาธารณสุขได้อนุมัติในหลักการไปก่อน (ออกใบอนุญาต) ให้ผู้อื่นดำเนินการ เปิดร้านขายยาได้ อันเป็นวิธีการที่กระทรวงสาธารณสุขถือปฏิบัติอยู่นั้น อาจมี ปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้น เพราะถึงจะอนุมัติในหลักการให้ผู้อื่นไปแล้ว แต่ในระหว่าง ที่ยังมีได้ออกใบอนุญาตให้ผู้อื่นโดยถูกต้อง ก็จะมีปัญหาว่าถ้าไม่รับพิจารณาคำขอรับ ใบอนุญาตของอีกผู้หนึ่งที่ยื่นภายหลังไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาว่าควรจะออกใบอนุญาต ให้แก่ผู้ใด เมื่อแก้ปัญหาตนเองเดียวกันที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงควรที่กระทรวง สาธารณสุขจะได้พิจารณาแก้ไขกฎกระทรวงเสียใหม่ โดยกำหนดขั้นตอนในการยื่น คำขอและการออกใบอนุญาตให้มีเงื่อนไขและลักษณะที่สอดคล้องกับการปฏิบัติตาม ความประสงค์ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (พันเอก กษัตริย์ คอมันตร์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้

<sup>15</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ที่ 59/2525 เรื่อง นายศุภชัย ทนงคงสวัสดิ์ ร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ในการขอรับใบอนุญาตขายยาแผนปัจจุบัน," 17 กันยายน 2525.

ยุติการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นี้ และให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการตามข้อเสนอของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

### การสั่งการของนายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้วางระบบกว้างตุลกการใช้อำนาจของหลักกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้คำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สามารถเป็นที่ยอมรับได้ของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะช่วยให้สามารถสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายในด้านคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของเอกชน โดยการแยกความรับผิดชอบด้านการเมืองในระดับนโยบายออกจากความรับผิดชอบในงานประจำ ทั้งนี้ด้วยการกำหนดวิธีพิจารณาให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้ตรวจสอบความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการสั่งการทางบริหารและให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการในชั้นสุดท้าย ดังเช่นที่เป็นอยู่ในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งสถาบันฝ่ายปกครอง (สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ) ในปลายศตวรรษที่ 18 ของประเทศฝรั่งเศส<sup>16</sup>

มาตรา 48 แห่ง พรบ.คณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งการในเรื่องร้องทุกข์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด
2. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณินั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริต หรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มีคำสั่งให้เลิกถอนการกระทำนั้นหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเลิกถอนการกระทำนั้น

<sup>16</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานประจำปี 2527 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 71.

3. ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นที่กรณีตาม (1) หรือ (2) มีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการเสนอข้อเสนอแนะเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องให้เหตุผลและหลักฐานสนับสนุนข้อเสนอแนะอย่างชัดเจน ถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (2) จะต้องระบุว่าจะทำให้มีผลย้อนหลังหรือไม่เพียงใด หรือมีเงื่อนไขอย่างไร และถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (3) จะต้องแสดงให้นายกรัฐมนตรีเห็นได้ชัดแจ้งว่า การมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีความรีบด่วนและจำเป็นอย่างไร และสมควรให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ใด หรือมีเงื่อนไขอย่างไร นอกจากนี้ ในกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (3) นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องคำนึงด้วยว่าการมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนายกรัฐมนตรีนี้จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นผลเสียหายแก่ระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่เพียงใด

ในการสั่งการเรื่องร้องทุกข์ของนายกรัฐมนตรี หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามเห็นสมควร (มาตรา 49<sup>17</sup> แห่งพรบ.คณะกรรมการกฤษฎีกา)

<sup>17</sup>พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 49 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยเช่นนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรพร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย

เมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการในเรื่อง  
 ร้องทุกข์แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้แจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรี  
 ดังกล่าวให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว  
 การสั่งของนายกรัฐมนตรีในเรื่องร้องทุกข์ใด นายกรัฐมนตรีจะพิจารณา  
 ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 (ถ้ามี) เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการเพิ่มเติม เมื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ  
 และบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นชอบกับข้อเสนอแนะของคณะ  
 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการแก้ไข  
 ปรับปรุงกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง นายกรัฐมนตรีก็จะสั่งการให้  
 ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎข้อบังคับนั้น ดังที่ได้ยกตัวอย่าง  
 มาแล้วในกรณีร้องทุกข์ของนายศุภชัย ทนงตงสวัสดิ์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งยุติ  
 การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และให้  
 กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแก้ไขกฎกระทรวงตามข้อเสนอแนะของเลขาธิการ  
 คณะกรรมการกฤษฎีกา และต่อมากระทรวงสาธารณสุขได้ร่างกฎกระทรวงใหม่  
 ขึ้นสองฉบับ คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการ  
 กฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการอาหารและยาได้พิจารณาร่างกฎกระทรวง  
 ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย นอกจากนี้  
 กรณีร้องทุกข์ของนายสมศักดิ์ นิมิฐกุลทอง กับพวก ร้องทุกข์กรณีไม่ได้รับความเป็น  
 ธรรมจากกระทรวงมหาดไทย กรมโยธาธิการและกรุงเทพมหานครในการพิจารณา  
 อนุญาตให้จัดตั้งสถานีบริการก๊าซ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์  
 นี้และส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปให้กระทรวงมหาดไทย  
 ประกอบการพิจารณาร่างกฎกระทรวง และต่อมา กระทรวงมหาดไทยและกรม  
 โยธาธิการ ได้ร่วมกันพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงฉบับใหม่แล้วตามคำสั่งของ  
 นายกรัฐมนตรี