



กฎหมาย

ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี

ว่าด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา

อนุสรณ์

งานพระราชทานเพลิงศพ

ขุนประเสริฐคู่ภมาตรา

ร.ว. 1558 ส. 4 ม. 4
44

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961116385

สำหรับคุณพ่อและคุณแม่

สิ่งใดที่ลูกๆ ได้ทำไปและอาจจะเป็นประโยชน์แก่ผู้อื่น
 สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่คุณพ่อและคุณแม่ได้สอนลูกๆ มา

สมบัติของลูก

ดร.บุญเอื้อ-ประพิน	มิลินทสูตร
ดร.อมร-มุกดา	จันทรสมบุรณ์
อมรา	จันทรสมบุรณ์
ประอรนุช	จันทรสมบุรณ์

พลอากาศเอก หะริน หงสกุล
 มอบให้ห้องสมุดรัฐสภา





ศาสตราจารย์ ขุนประเสริฐสุภมาตรา
(จรูญ จันทรสุมบุรณ์)

ชาติะ ๒๓ พฤษภาคม ๒๔๔๕

มตะ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๘



นางอินทิรา จันทรสมบุรณ์

ชาติ ๘ มกราคม ๒๔๕๓

มดะ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๒

วันที่ ๑๙ / ๒๕ / ๖๕
เลขทะเบียน ๐๐๔๑
เลขหมู่ ๐๘
๒/๔๒๓ ก

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

กฎหมาย

ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี

ว่าด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา

คำนำ

จาก

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

หนังสือเล่มนี้ เป็นหนังสือที่รวมเอกสารสำคัญของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการกฤษฎีกา) ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สำหรับท่านผู้อ่าน ๒ ประเภท คือ สำหรับท่านที่สนใจศึกษาค้นคว้าประเภทหนึ่ง และสำหรับนิติกรกับประชาชนที่จะติดต่อกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกประเภทหนึ่ง

สำหรับท่านผู้อ่านที่สนใจเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการกฤษฎีกา) และสนใจ “กฎหมายปกครอง” ในฐานะที่จะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา “ประสิทธิภาพ” ของระบบบริหารราชการ หนังสือเล่มนี้ จะรวบรวมเอกสารประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงเอกสารในปัจจุบัน

สำหรับนิติกรของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ กับประชาชน ซึ่งประสงค์จะติดต่อกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยบริหารงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) หนังสือเล่มนี้ ก็จะมีเอกสารที่นิติกรและประชาชนสามารถอ่านและทราบถึงวิธีการที่จะติดต่อกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และทราบกลไกการทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้

และเพื่อให้หนังสือเล่มนี้ สามารถให้บริการแก่ท่านผู้อ่านทั้ง ๒ ประเภทได้อย่างดีที่สุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำสารบัญไว้เป็น ๒ สารบัญด้วยกัน คือ สารบัญ ก. (หน้า(7)) และสารบัญ ข. (หน้า(15))

สารบัญ ก. จะเป็นสารบัญที่แสดงเอกสารทั้งหมดของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการกฤษฎีกา) โดยแยกประเภทเอกสารออกเป็นกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ฯลฯ พร้อมทั้งประกอบด้วย “ภาคผนวก” ซึ่งเป็นเอกสารแสดงความเป็นมาของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองในอดีต ฯลฯ

สารบัญ ข. เป็นสารบัญสำหรับท่านนิติกรของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จะติดต่อกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) เพื่อปรึกษาขอความเห็นทางกฎหมายหรือขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและขณะเดียวกัน สารบัญ ข. จะเป็นสารบัญสำหรับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติการโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ด้วย

หนังสือเล่มนี้ คงจะช่วยให้ผู้ที่ประสงค์จะใช้บริการจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ได้ทราบถึงกลไกการทำงานของ “ระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)” เช่น ทราบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีรูปแบบการจัดองค์กรอย่างไร มีระเบียบแบบแผนการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร ทราบว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นอย่างไร ทางราชการมีระบบการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อชี้ขาดวินิจฉัยคดีปกครองอย่างไร และทราบถึงหน้าที่และการทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ซึ่งแยกออกเป็น ๒ ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ว่าเป็นอย่างไร เป็นต้น

หนังสือเล่มนี้ อาจเป็นหนังสือเล่มแรกที่น่าเอาเอกสารประวัติศาสตร์ของ “สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง” ของประเทศไทยมาจัดพิมพ์รวมไว้ เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือ “สภาแห่งรัฐ” ของประเทศไทย มีต้นกำเนิดย้อนหลังไปถึง จ.ศ. ๑๒๓๖ (พ.ศ. ๒๔๑๗ ค.ศ. ๑๘๗๔) ซึ่งในขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงครองราชย์ได้เพียง ๗ ปี

อาจกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้นำเอา “สถาบันเคาน์ซิลออฟสเตตของยุโรป” มาเป็นสถาบันเริ่มแรกของการเริ่มต้นการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย โดยได้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน” และพร้อม ๆ กันนั้น ก็ได้ทรงมีประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยการตั้งเคาน์ซิล และอันที่จริง พระองค์ท่านได้ทรงจัดตั้ง “เคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน” ควบคู่กับการจัดตั้งคณะองคมนตรีขึ้นตาม “พระราชบัญญัติปรีวิเคาน์ซิลคือ ที่ปรึกษาในพระองค์” ในปีเดียวกัน (จ.ศ. ๑๒๓๖)

ต้นฉบับของพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตฯ เป็นลายมือเขียนอยู่บนสมุดไทย ซึ่งขณะนี้เก็บรักษาอยู่ที่งานบริการหนังสือภาษาโบราณ ชั้น ๔ หอสมุดแห่งชาติ ต้นฉบับบางแห่ง

มีรอยเท้าแบงเดิม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่อาจทราบได้ว่าเป็นลายพระหัตถ์ของพระองค์ท่านหรือไม่ แต่สำนักงานฯ จะได้ขอให้ท่านผู้มาตรวจสอบ และจะได้จัดทำภาพและจัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่ต่อไป

จาก “คานันซิลออฟสเตต” ในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้ถูกจัดตั้งขึ้นอีกครั้งหนึ่งโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๑๖ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๒ ได้เกิดความสับสนเกี่ยวกับการจัดองค์กรของ “สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง” เนื่องจากได้มีการจัดระบบร้องทุกข์ขึ้นเป็นเอกเทศในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๔๒ ทั้งนี้โดยมิได้รวมระบบร้องทุกข์เข้าไว้ในระบบของคณะกรรมการกฤษฎีกา จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๖๒ และได้นำเอาระบบร้องทุกข์ (ยกเลิกพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๔๒) มารวมเข้ากับระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือจะเรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งก็คือ คานันซิลออฟสเตต (Council of State) ของประเทศไทย

หลังจากนั้น ระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ก็ได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว กลไกในรูปแบบมาตรฐานของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองเริ่มปรากฏผลอย่างชัดเจน เช่น คุณภาพของบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วเพราะระบบการทำงานที่ครบวงจรทั้ง ๓ ส่วน คือ ระบบร้องทุกข์ (รับฟังข้อเดือดร้อนจากประชาชนและรับรู้จุดอ่อนของบทกฎหมายและข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่) งานปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ กับงานยกร่างและตรวจร่างกฎหมาย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบวิเคราะห์และการติดตามผล และการคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) เป็นไปอย่างมีระบบ ฯลฯ เป็นต้น

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาพร้อมทั้งความเห็นเชิงวิเคราะห์อย่างอิสระ ได้ถูกนำลงพิมพ์ใน “วารสารกฎหมายปกครอง” ซึ่งเป็นวารสารของกฎหมายสาขานี้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย

การตรากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๒๒) เป็นเพียงการเริ่มต้นของการปฏิรูป แต่ความสำเร็จของการนำเอาระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองและ

นำปรัชญาของกฎหมายทางบริหาร (กฎหมายปกครอง) เข้ามาแก้ปัญหาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ยังอาจจะอยู่ห่างไกล

ในการปฏิรูปการจัดองค์กรของรัฐ (reorganisation) ไม่ว่าสำหรับส่วนราชการใด ๆ สิ่งแรกที่ต้องทำก็คือ ทำการศึกษาวิจัยบทกฎหมายที่เกี่ยวกับส่วนราชการนั้น ๆ และปรับการจัดองค์กรขึ้นใหม่ให้อยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการแก้ไขและตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ขึ้นภายหลังจากที่ได้ศึกษาวิจัยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีบทมาตราที่ทำให้การจัดรูปองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง สามารถปรับตัวตามช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ได้ อย่างสอดคล้องกับระดับการเสริมสร้างคุณภาพของนิติกรให้อยู่บนพื้นฐานปรัชญาของกฎหมายทางบริหาร (กฎหมายปกครอง) [โปรดดูเอกสารการประเมินผลการใช้บังคับพระราชบัญญัติฯ ที่สำนักงานฯ ได้จัดพิมพ์ขึ้นในปลายปี พ.ศ. ๒๕๒๔ เรื่อง “บันทึกแนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและแนวทางพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง” จำนวน 96 หน้า]

อันที่จริง “บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ” เป็นเพียงส่วนรากฐานของการพัฒนาเท่านั้น เพราะในวงการทำงานบริหาร ไม่ว่าจะเป็นงานบริหารราชการแผ่นดินหรืองานบริหารธุรกิจเอกชน การบริหารจะดำเนินไปด้วยดีได้ก็ต่อเมื่อได้มีการวางกฎ ระเบียบ คำสั่ง การตัดสินใจ รวมทั้งการสร้าง “แบบแผนการปฏิบัติราชการ” ที่ดีและเหมาะสม เพราะการบริหารย่อมไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วย “บทมาตราที่เขียนอยู่ในพระราชบัญญัติ” แต่งานบริหารดำเนินการไปด้วยดุลพินิจของผู้รับผิดชอบ ดังนั้น ในหนังสือเล่มนี้ นอกจากตัวบทกฎหมาย (พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาแล้ว) สำนักงานฯ จึงได้รวบรวมเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี คำสั่ง ฯลฯ (ซึ่งตามกฎหมายปกครองเรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง - administrative act”) พร้อมทั้งรวบรวมเอกสารทางราชการต่าง ๆ ของสำนักงานฯ อันเป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของการบริหารหรือแสดงเจตนารมณ์ในการสร้าง “แบบแผนการปฏิบัติราชการ” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มารวมพิมพ์ไว้ด้วย

นอกจากนั้น ในตอนท้ายของหนังสือนี้ สำนักงานฯ ได้รวบรวม “บทบรรณาธิการ” บางบทของวารสารกฎหมายปกครอง ที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เขียนลงไว้ใน

วารสารฯ และบทความบางบทความที่เลขาธิการฯ ได้เขียนไว้ นำมาลงพิมพ์ได้ด้วย หากท่านผู้อ่านจะสนใจปรัชญาของกฎหมายทางบริหาร (กฎหมายปกครอง) หรือสนใจแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารราชการตามแนวทางของกฎหมายปกครอง ก็จะได้มีโอกาสติดตามได้ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะต้องทำงานอีกมาก เช่น ต้องเขียนระเบียบเพื่อการบริหารงานภายในของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองให้ครบถ้วนกว่านี้ รวมทั้งการจัดทำหนังสือคู่มือการปฏิบัติงาน (manual) สำหรับข้าราชการของสำนักงานฯ จัดพิมพ์รวบรวมคำวินิจฉัยและความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเปิดเผยต่อวงการนิติศาสตร์ ต้องทำการวิเคราะห์คำวินิจฉัย (ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง) อย่างอิสระเพื่อเผยแพร่ และสร้างแนวทางทฤษฎีกฎหมายปกครองขึ้นในประเทศไทย ตลอดจนต้องนำปรัชญากฎหมายทางบริหาร (กฎหมายปกครอง) ในรูปของ case law เข้าสู่วงการนิติศาสตร์ของประเทศไทยให้มากกว่านี้ เป็นต้น

ณ ที่นี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอขอบคุณนักวิชาการและท่านอาจารย์จากคณะนิติศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดสัมมนาและอบรมนิติกร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นเอกสารวิชาการด้านกฎหมายเปรียบเทียบ - comparative law) และได้มีส่วนช่วยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถปฏิบัติหน้าที่มาได้ด้วยดีจนถึงขณะนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและข้าราชการของสำนักงานฯ ทุกคน (๑๓๓ คน) หวังว่า ในเวลาข้างหน้า การทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คงจะได้รับการยอมรับจากวงการกฎหมายโดยทั่วไป และหวังว่าหนังสือรวมเอกสารที่เกี่ยวกับสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการกฤษฎีกา) เล่มนี้ คงจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตามสมควร ไม่มากก็น้อย

นายอมร จันทรมบูรณ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๖ กรกฎาคม ๒๕๓๐

ขอให้คุณพ่อและคุณแม่มีความสุขกับวันขึ้นปีใหม่

หน้าว่าง

สารบัญ ก.

(แยกตามประเภทเอกสาร)

หน้า

(ก)

กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี

๑. พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒..... ๑
๒. พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตาม
พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒
พ.ศ. ๒๕๒๔..... ๒๔
๓. ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งนายกรัฐมนตรี
- เกี่ยวกับกรรมการร่างกฎหมาย
- ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วย
การรับปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมาย
ของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒..... ๓๗
- ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วย
การจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ
ฯลฯ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒..... ๔๑
- ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการ
ประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒..... ๔๕
- มติคณะรัฐมนตรี (ให้ส่วนราชการปฏิบัติตาม
ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย)
- ที่ น. ๑๑๓๑๐/๒๔๘๒ ลงวันที่
๒ มีนาคม ๒๔๘๒..... ๕๓
- ที่ น.ว ๔๐/๒๔ ลงวันที่
๒ พฤษภาคม ๒๔๘๔..... ๕๔
- ที่ สร.๐๒๐๓/๓๒๓๗๐ ลงวันที่
๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๓..... ๕๕

- **มติคณะรัฐมนตรี** (การแจ้งความเห็นของ
คณะกรรมการกฤษฎีกากลับไปยังส่วนราชการ
ที่ขอมา)
- ที่ สร.๐๒๐๓/ว.๑๓๐ ลงวันที่
๓ ธันวาคม ๒๕๑๙..... ๕๙
- **มติคณะรัฐมนตรี** (การส่งสำเนาเอกสารต่อสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี ในเรื่องที่ยื่นขอพระราชทานขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา)
- ที่ นร ๐๒๐๒/๑๔๙๔๔ ลงวันที่
๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๔..... ๖๓
- **มติคณะรัฐมนตรี** (วิธีการเสนอกฎหมายต่อ
คณะรัฐมนตรี)
- ที่ สร.๐๒๐๓/ว.๔๑ ลงวันที่
๗ เมษายน ๒๕๒๓..... ๖๗
- **มติคณะรัฐมนตรี** (ให้ทำการตรวจสอบข้อ
"ท้องที่" ในร่างกฎหมาย)
- ที่ สร.๐๕๐๓/ว. ๗ ลงวันที่
๒๔ มกราคม ๒๕๐๗..... ๗๓
- **มติคณะรัฐมนตรี** (การพิจารณาร่างกฎหมายที่
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณา
ก่อนรับหลักการ)
- ที่ สร.๐๒๐๓/๒๐๐๔๔ ลงวันที่
๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๓..... ๗๗
- ที่ สร. ๐๒๐๓/๑๐๒๖๑ ลงวันที่
๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๓..... ๗๙
- **เกี่ยวกับการรวมการวินิจฉัยร้องทุกข์**
 - **ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วย**
การยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒..... ๘๓
 - **ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วย**
วิธีพิจารณาฯ พ.ศ. ๒๕๒๒..... ๘๗

- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วย
การจัดองค์คณะฯ พ.ศ. ๒๕๒๒..... ๑๐๕
- มติคณะรัฐมนตรี (การให้ข้อเท็จจริงต่อคณะ
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และให้ส่วนราชการ
ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการ
ตามคำวินิจฉัยฯ)
- ที่ นร ๐๒๐๓/ว.๖๙ ลงวันที่
๒๒ เมษายน ๒๕๒๔..... ๑๐๙
- หนังสือเวียนกระทรวงการคลัง ระเบียบปฏิบัติ
เกี่ยวกับการจ่ายเงินตามคำวินิจฉัย
- ที่ กค ๐๕๑๔/๓๕๗๕ ลงวันที่
๒๐ มกราคม ๒๕๒๙..... ๑๑๓
- คำสั่งนายกรัฐมนตรี ให้สำนักเลขาธิการ
นายกรัฐมนตรีปลดเปลื้องทุกข์ต่อจากคณะ
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
- ที่ สร.๐๑๐๘/๑๗๔๖๑ ลงวันที่
๘ ตุลาคม ๒๕๒๔..... ๑๑๗

(บ)**ระเบียบภายในของ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา”**

๑. “แบบแผนการปฏิบัติราชการ” ของสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ
เป็นกรรมการกฤษฎีกา

- กรรมการร่างกฎหมาย

- หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคล (บันทึก
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ที่ สร.๐๖๐๑/๑๑๗๐ ลงวันที่ ๗ เมษายน
๒๕๒๕)..... ๑๒๕
- หลักเกณฑ์การคัดเลือกแต่งตั้งประธานในคณะ
กรรมการร่างกฎหมาย (บันทึกสำนักงานคณะ

กรรมการกฤษฎีกา เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ที่ นร.๐๕๐๑/๓๓๙ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗).....	๑๓๑
(หมายเหตุ:- การพัฒนา “องค์กรเพื่อการคัดเลือก ตัวบุคคลกรรมการร่างกฎหมาย” โปรดดูหัวข้อ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”)	

- กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

- หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของตัวบุคคล (บันทึก สำนักงานฯ เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ที่ สร.๐๖๐๑/๑๕๘๕ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๕).....	๑๓๗
- การเปรียบเทียบคุณสมบัติระหว่างกรรมการร่าง กฎหมายกับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (บันทึก สำนักงานฯ เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ที่ นร.๐๕๐๑/๔๖๖ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๗).....	๑๔๕
- การพัฒนา “องค์กรเพื่อการคัดเลือกตัวบุคคล” เพื่อเป็นกรรมการกฤษฎีกา	
- บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๐ (แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการ คัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการ กฤษฎีกา).....	๑๕๕
- (ตัวอย่าง) บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรียนรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร. / ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ. เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	๑๖๓
- (ตัวอย่าง) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรียน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร. / ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ. เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพิ่มเติม.....	๑๖๗

2. คำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (บางฉบับ)
- คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่
รท/๔๓/๒๕๒๙ เรื่อง แนวทางการจัดทำสำนวนคดี
ปกครองในกรณีร้องทุกข์..... ๑๗๑
 - คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่
รก/๑/๒๕๓๐ เรื่อง แนวทางปฏิบัติของฝ่าย
เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย เกี่ยวกับการ
พิจารณาร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทาง
กฎหมาย..... ๑๘๑
 - คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่
ทป/๑/๒๕๓๐ เรื่อง กำหนด “มาตรฐาน” สำหรับการ
ปฏิบัติงานทั่วไป สำหรับข้าราชการในระดับตำแหน่ง
ต่าง ๆ ภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา..... ๑๙๓

ภาคผนวก

ความเป็นมาและการพัฒนาสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง

๑. บทกฎหมายเดิม (ยกเลิกแล้ว) อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒
- เคา์นซิลออฟสเตต..... ๒๑๑
 - พระราชบัญญัติ เคา์นซิลออฟสเตต คือที่ปฤกษาราชการ
แผ่นดิน (จุลศักราช ๑๒๓๖ - พ.ศ. ๒๔๑๗)
 - ประกาศว่าด้วยตั้งเคา์นซิลแลพระราชบัญญัติ
 - คำสาบาล เคา์นซิลลอร์ออฟสเตต คือที่ปฤกษาราชการ
แผ่นดิน
 - ประกาศ การในที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน
(ประกาศ) ว่าด้วยปฤกษาจัดการในเคา์นซิลออฟสเตต คือ
ที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน
- พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
พุทธศักราช ๒๔๗๖..... ๒๓๓

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๑๐.....

๒๓๗

พระราชบัญญัติเรื่องราชาร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒.....

๒๔๑

๒. เจตนารมณ์ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงาน

ของรัฐฯ พ.ศ. ๒๕๒๕

บันทึกสำนักงานฯ เรียนรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๕.....

๒๔๙

บันทึกสำนักงานฯ เรียนนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๓

มิถุนายน ๒๕๒๕.....

๒๕๓

๓. การนำ “วิธีพิจารณาคดีปกครอง” เข้ามาใช้ในประเทศไทย

เอกสารชี้แจงเกี่ยวกับ “วิธีพิจารณาคดีปกครอง”

บันทึกสำนักงานฯ เรียนรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน

๒๕๒๕.....

๒๕๙

บันทึกสำนักงานฯ เรียนนายกรัฐมนตรี ที่

นร ๐๕๐๑ ๑๒๖๔ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๒๕.....

๒๖๗

ระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วย

วิธีพิจารณาฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕).....

๒๗๑

๔. เอกสารวิชาการและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับสภาแห่งรัฐ

(ศาลปกครอง)

- บทบรรณาธิการและบทความจากวารสารกฎหมายปกครอง

- ปรัชญากฎหมายมหาชน.....

๒๗๙

(พื้นฐานของนักกฎหมายไทยกับปรัชญากฎหมายมหาชน)

- ความหมายและหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ [หลักการ

เรื่องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (นิติบัญญัติ - บริหาร -

ตุลาการ) กับการจัดองค์การ (O & M)].....

๓๑๓

Law Enforcement : มิติที่ ๓ ของกฎหมาย.....

๓๔๗

ข้อคิดเห็นในการตั้งศาลปกครอง (ความเห็นของกระทรวง

ยุติธรรมกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

ที่ นร ๐๕๐๑/๑๑๖๖ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๒๗.....	๓๖๕
ที่ บธ ๐๔๐๔/๑๔๘๑๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๗.....	๓๗๗
ผังโครงสร้างระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบัน.....	๓๘๓

หน้าว่าง

สารบัญ ข.

สำหรับ นิติกรในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และ ประชาชน
เพื่อการติดต่อกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้า

(ก) สำหรับนิติกรในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

- การขอความเห็นทางกฎหมาย

- ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษา
ให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๒๒.....

๓๗

- มติคณะรัฐมนตรี (ให้ส่วนราชการปฏิบัติตามความเห็น
ของคณะกรรมการกฤษฎีกา)

- ที่ สร. ๐๒๐๓/๓๒๓๗๐ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๓.....

๕๕

- ที่ น.ว.๔๐/๒๔๘๔ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๔๘๔.....

๕๔

- ที่ น.๑๑๓๑๐/๒๔๘๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๘๒.....

๕๓

- การขอให้ตรวจร่างกฎหมาย กฎ และระเบียบ

- ระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำ
การพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือ
ประกาศ พ.ศ. ๒๕๒๒.....

๔๑

- มติคณะรัฐมนตรี วิธีการเสนอกฎหมายต่อคณะ
รัฐมนตรี (ที่ สร.๐๒๐๓/ว.๔๑ ลงวันที่ ๗
เมษายน ๒๕๒๓).....

๖๗

- มติคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบข้อท้วงติงในร่าง
กฎหมาย (ที่ สร.๐๕๐๓/ว.๗ ลงวันที่ ๒๔
มกราคม ๒๕๐๗).....

๗๓

- มติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่สำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับ
หลักการ (ที่ สร.๐๒๐๓/๒๐๐๔๘ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน
๒๕๒๓ และ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๐๒๖๑ ลงวันที่ ๓๐
พฤษภาคม ๒๕๒๓)..... ๗๗

(ข) สำหรับประชาชนในการร้องทุกข์

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒
มาตรา ๑๘ ถึงมาตรา ๒๓..... ๖
- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วย
การยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒..... ๘๓
- ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธี
พิจารณาฯ พ.ศ. ๒๕๒๒..... ๘๗
- มติคณะรัฐมนตรี การให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์และให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของ
นายกรัฐมนตรีฯ (ที่ นร.๐๒๐๓/ว.๖๙ ลงวันที่ ๒๒
เมษายน ๒๕๒๔)..... ๑๐๙
- คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ให้สำนักเลขาธิการนายก
รัฐมนตรีรับปลดเปลื้องทุกข์ต่อไป (ที่ สร.๐๑๐๘/
๑๗๔๖๑ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๔)..... ๑๑๗

(ก)

กฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี

๑. พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา

พ.ศ. ๒๕๒๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๒
เป็นปีที่ ๓๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและกฎหมายว่าด้วยเรื่องรางวัลรัฐ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

- (๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖
- (๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๐
- (๓) พระราชบัญญัติเรื่องรางวัลรัฐ พ.ศ. ๒๔๙๒
- (๔) พระราชบัญญัติเรื่องรางวัลรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ

“หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา ๖๒ หรือสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคตามมาตรา ๖๗ แล้วแต่กรณี

“พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” หมายความว่า พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค แล้วแต่กรณี

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ภาค ๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการสองประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๑ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๔

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการทั่วไปของคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

(ก) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ข) ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ค) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

(๒) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๗

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล

(จ) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา ๕๑

(ฉ) เสนอความเห็นและข้อสังเกตตาม (๑) (ค)

(ช) ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา ๔๐

(ซ) ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

มาตรา ๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๔ วรรคสอง บุคคลใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมาย และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในขณะเดียวกันมิได้

มาตรา ๙ ให้กรรมการกฤษฎีกาได้รับค่าตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๑๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๕ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๒

กรรมการร่างกฎหมาย

มาตรา ๑๑ กรรมการร่างกฎหมายนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการร่างกฎหมายโดยตำแหน่ง

มาตรา ๑๒ กรรมการร่างกฎหมายมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ถ้ามีการแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายขึ้นอีกในระหว่างที่กรรมการร่างกฎหมายซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งซ่อมให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการร่างกฎหมายซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอีกก็ได้

มาตรา ๑๓ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า
- (๒) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด
- (๓) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (๔) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๓๖
- (๕) มีความรู้และเคยทำงานในการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและมี ความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์แก่งานของกรรมการร่างกฎหมาย

มาตรา ๑๔ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการร่างกฎหมายพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) เป็นบุคคลล้มละลาย

มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการร่างกฎหมายประชุมปรึกษาหารือกันเป็นคณะ ซึ่งคณะหนึ่ง ๆ ต้องมีกรรมการร่างกฎหมายไม่น้อยกว่าสามคน และในกรณีที่มีปัญหาสำคัญให้กรรมการร่างกฎหมายประชุมปรึกษาหารือกันโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการร่างกฎหมายทั้งหมด

การประชุมของกรรมการร่างกฎหมายตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมาการกฤษฎีกากำหนด

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษา ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการร่างกฎหมายคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๖ ให้ประธานคณะกรรมาการกฤษฎีกามีอำนาจกำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ และระเบียบว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๗ กรรมการร่างกฎหมายผู้ใดมีส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัวในเรื่องที่ปรึกษาหารือเรื่องหนึ่งเรื่องใด ห้ามมิให้เข้าร่วมปรึกษาหารือในเรื่องนั้น

ประธานคณะกรรมาการกฤษฎีกามีอำนาจระเบียบให้กรรมการร่างกฎหมายที่ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพอันเป็นการขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการร่างกฎหมายงดการเข้าร่วมปรึกษาหารือในกิจการของกรรมการร่างกฎหมายเป็นการชั่วคราวตลอดระยะเวลาที่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นอยู่ได้

หมวด ๓ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ส่วนที่ ๑

สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา ๑๘ บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นการตัดสิทธิร้องทุกข์อันจะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๑๙ เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(๒) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (๑) นั้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (๒)(ง) และ(จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๐ เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณา

(๑) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(๒) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

(๓) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

(๔) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๕) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐

(๖) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา ๔๖

(๗) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้ง่อนไขตามมาตรา ๒๓

มาตรา ๒๑ คำร้องทุกข์ต้อง

(๑) มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์

(๒) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องทุกข์

(๓) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

(๔) ลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ ถ้าเป็นการยื่นร้องทุกข์แทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ร้องทุกข์มาด้วย

มาตรา ๒๒ คำร้องทุกข์ให้ยื่น ณ หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือจะยื่นต่อกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคคนหนึ่งคนใด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๖๕ เพื่อให้ส่งต่อไปยังหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้ การส่งคำร้องทุกข์ต่อไปยังหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คำร้องทุกข์อาจส่งไปยังหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความร้องทุกข์ตามมาตรา ๒๓ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำร้องทุกข์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันยื่นคำร้องทุกข์

ส่วนราชการใดที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์ ถ้าเห็นว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะส่งเรื่องร้องทุกข์นั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยก็ได้

มาตรา ๒๓ การยื่นคำร้องทุกข์ต้องกระทำภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีเหตุผลอันสมควร แล้วแต่กรณี

คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามวรรคหนึ่ง ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจดำเนินการวินิจฉัย และเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๒๔ คำร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาวินิจฉัยจะส่งไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคที่มีเขตอำนาจเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยก็ได้

มาตรา ๒๕ คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยแล้วว่ามีใช่คำร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ ให้หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ และเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการจะส่งต่อไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบก็ได้

มาตรา ๒๖ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายใดตามมาตรา ๗ (๒) (ค) ให้บุคคลตามมาตรา ๑๙ มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นได้ตามพระราชบัญญัตินี้แม้กฎหมายนั้นจะกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุดท้ายก็ตาม แต่ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว

การยื่นอุทธรณ์ และวิธีพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้นำมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๕ และบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกรณีนี้ให้เป็นที่สุดท้าย

มาตรา ๒๗ ราชการส่วนท้องถิ่นตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาอาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องใดเพื่อทำรายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา ๔๔ ได้ รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวให้เสนอผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอต่อนายกรัฐมนตรีโดยมิชักช้า

วิธีการร้องขอ และวิธีพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม
ความในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ระเบียบดัง
กล่าวเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ส่วนที่ ๒

การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา ๒๗* กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิ
สภาตามลำดับ ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว ให้ได้รับความเห็นชอบของสภา
นั้น

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยตำแหน่ง

มาตรา ๒๘ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปีนับแต่วันที่
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
แต่งตั้งอีกก็ได้

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๑ วรรคสองแล้วให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้
บังคับแก่การพ้นจากตำแหน่งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องเป็นผู้ที่มีความ
เชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการ
แผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

(๒) เคยเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์

พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือ
เทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

*ความในวรรคหนึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ความเดิมเป็นดังนี้

“กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำ
ของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

(๔) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่ามาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามปี

(๕) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือ วิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัย มาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี

(๖) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๓๑ ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องไม่เป็นข้าราชการ การเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะได้กำหนดขึ้น

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๓๒ ให้มีการประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๑ และหน้าที่อื่น ๆ อันสมควรได้รับความเห็นหรือคำวินิจฉัย ของที่ประชุมใหญ่ตามที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่ง

ที่ประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

ในการประชุมใหญ่ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งทำหน้าที่เป็น ประธานในที่ประชุม

การลงมติให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๓๓ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีอำนาจกำหนดระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีการส่งคำร้องทุกข์ และการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยเรื่องอื่นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้ ทั้งนี้ เมื่อได้ปรึกษาร่วมกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว

ระเบียบตามวรรคหนึ่งเฉพาะที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ การส่งหนังสือหรือเอกสารของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อบุคคลภายนอก และการอื่น ๆ ที่กำหนดสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องทุกข์ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

อำนาจของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมอบให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติราชการแทนก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือ

มาตรา ๓๔ ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอิสระในความคิดเห็นของตน

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ร่วมกันวินิจฉัยเป็นองค์คณะในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในองค์คณะหนึ่งต้องมีหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างน้อยสี่คน

ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามจำนวนที่เห็นสมควรและวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดองค์คณะในการวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดองค์คณะ ให้คำนึงถึงประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แต่ละคนที่ประกอบกันเข้าเป็นองค์คณะ

ในกรณีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญ หรือผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือแก่ระบบบริหารราชการ เป็นส่วนรวม กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น หรือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้

มาตรา ๓๕ คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะใด ให้เป็นไปตามความเห็นของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ฝ่ายข้างมากของคณะนั้น

ถ้ากรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

ในกรณีที่เป็นกรณีวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่ หรือในกรณีที่เป็นกรณีวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๗ (๒) (ค) ห้ามมิให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำความเห็นแย้ง

มาตรา ๓๖ ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้มีเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบจำนวนคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนแต่ละเรื่อง มีหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อประกอบการพิจารณา

มาตรา ๓๗ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือสอบถามหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(๓) มีหนังสือเรียกให้ผู้ร้องทุกข์นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๔) มีหนังสือเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องทุกข์มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

มาตรา ๓๘ ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า

(๑) เรื่องที่พิจารณานั้นไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้น แต่ในกรณีที่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น หรือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากรณีมีปัญหอันควรแก่การรับไว้พิจารณา จะเสนอเรื่องร้องทุกข์นั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้

(๒) มีกรณีเป็นที่สงสัยว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พนักงานสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลที่ต้องสงสัยทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๙ นอกจากหน้าที่อื่นที่ได้บัญญัติไว้แล้ว ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจสั่งให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งคนใดไปปฏิบัติงานช่วยราชการในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเป็นการชั่วคราวได้ แต่ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้นั้นก่อน

มาตรา ๔๐ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจวางระเบียบให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปทำหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) ร่วมกับกรรมการร่างกฎหมายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ แต่ทั้งนี้ มิให้มีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการประชุมปรึกษาหารือของกรรมการร่างกฎหมายคณะหนึ่งเกินหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการร่างกฎหมายคณะนั้น

มาตรา ๔๑ การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยปกติให้กระทำ ณ สถานที่พิจารณาร้องทุกข์ตามวันเวลาทำการ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกของราษฎรในเขตท้องที่ที่มีการร้องทุกข์เป็นจำนวนมาก หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะสั่งให้มีการพิจารณาในสถานที่อื่นหรือในวันเวลาใดเป็นการเฉพาะคราวก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้กำหนดสถานที่พิจารณาร้องทุกข์และวันเวลาทำการ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๔๒ การเข้าฟังการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา ๔๓ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจถูกคัดค้านในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ เพราะเหตุที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องร้องทุกข์นั้น

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้านและการสั่งให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

การกระทำใด ๆ ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้กระทำไปก่อนมีการสั่งให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนย่อมเป็นอันสมบูรณ์

มาตรา ๔๔ การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว แต่ทั้งนี้ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีโอกาสชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามสมควร

มาตรา ๔๕ ในขณะที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย ไม่ว่าจะมิดำรงขอจากผู้ร้องทุกข์หรือไม่ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอความเห็นในการดำเนินการพร้อมด้วยเหตุผลไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเสนอ

ไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลโดยเร็ว และถ้านายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย ให้
นายกรัฐมนตรีสั่งการเพื่อบรรเทาทุกข์นั้นตามอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและตามกฎหมายอื่นได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า มาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์
ดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือรับผิดชอบของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ที่จะสั่งการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดินหรือตามกฎหมายอื่น จะเสนอไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อแจ้งไปยัง
บุคคลดังกล่าวนั้นเพื่อพิจารณาสั่งการเพื่อบรรเทาทุกข์นั้นก่อนก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ถ้าบุคคล
ดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมาตรการหรือวิธีการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็ให้มีอำนาจ
สั่งการได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย และเมื่อได้สั่งการไปประการใดหรือ
ในกรณีที่เห็นว่าไม่สมควรสั่งการ ให้แจ้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทราบพร้อมด้วย
เหตุผล ภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๔๖ ถ้าผู้ร้องทุกข์ได้รับหนังสือจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มาให้
ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามหนังสือนั้นภายในระยะเวลาที่คณะ
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
มีอำนาจสั่งให้จำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้นเสียจากสารบบบัญชี

เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้สั่งจำหน่ายจากสารบบบัญชีตาม
วรรคหนึ่งแล้ว ผู้ร้องทุกข์นั้นจะขอให้พิจารณาใหม่หรือยื่นคำร้องทุกข์ในเรื่องนั้นอีกไม่ได้ เว้นแต่จะ
แสดงให้เห็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าการที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตาม
หนังสือของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร

มาตรา ๔๗ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องระบุ

- (๑) ชื่อผู้ยื่นคำร้องทุกข์
- (๒) เหตุแห่งการร้องทุกข์
- (๓) ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์
- (๔) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

(๕) ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขตาม
มาตรา ๔๘ ซึ่งในข้อเสนอแนะนั้นต้องระบุให้ชัดแจ้งว่านายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใด
ว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย

(๖) ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา ๕๑ หรือการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ถ้ามี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น

มาตรา ๔๘ เมื่อมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๔๗ (๕) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น

(๓) ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็น ไม่ว่าจะเป็กรณีตาม (๑) หรือ (๒) มีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการเสนอข้อเสนอแนะเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องให้เหตุผลและหลักฐานสนับสนุนข้อเสนอแนะอย่างชัดเจน ถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (๒) จะต้องระบุว่าจะทำให้มีผลย้อนหลังหรือไม่เพียงใด หรือมีเงื่อนไขอย่างไร และถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (๓) จะต้องแสดงให้นายกรัฐมนตรีเห็นได้ชัดแจ้งว่า การมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีความรีบด่วนและจำเป็นอย่างไร และสมควรให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด หรือมีเงื่อนไขอย่างไร นอกจากนี้ ในกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (๓) นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องคำนึงด้วยว่าการมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยนายกรัฐมนตรีนี้จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นผลเสียหายแก่ระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่เพียงใด

มาตรา ๔๙ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้อำนาจวินิจฉัยเช่นนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย

มาตรา ๕๐ เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ร้องทุกข์อาจเสนอเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งภายในเวลาห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย แต่ต้องพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าได้มีการพบพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้นเปลี่ยนไป

มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยที่ประชุมใหญ่ มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) กำหนดให้คำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติราชการ ต้องมีข้อความและเหตุผลตามสมควรในการสนับสนุนการออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาดนั้น

(๓) กำหนดให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนมีผลใช้บังคับ

ในการเสนอแนะดังกล่าว ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คำนึงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สิทธิหน้าที่ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับราชการและความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ

ส่วนที่ ๓

การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

มาตรา ๕๒ ในเขตท้องที่ใดที่มีการร้องทุกข์มากและเป็นการสมควรให้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขึ้นในท้องที่นั้นเป็นการประจำ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเสนอความเห็นต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค จะจัดตั้งขึ้น ณ ที่ใด และมีท้องที่อยู่ในเขตอำนาจเพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเมื่อได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๔ วรรคสองแล้ว ให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับแก่การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคโดยอนุโลม และสำหรับกรณีที่มีผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค เพราะเหตุดำรงตำแหน่งราชการใดที่อยู่ในเขตท้องที่ที่อยู่ในเขตอำนาจ ก็ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเมื่อพ้นจากตำแหน่งนั้นด้วย

มาตรา ๕๓ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้

(๑) เป็นผู้มีความรู้หรือประสบการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๓๐ (๑) (๒) หรือ (๔)

(๒) เคยเป็นนายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ในตำแหน่งที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง หรือหลายตำแหน่ง ติดต่อกันแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี

(๓) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญ

(๔) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(๕) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาค ในตำแหน่งที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมกันแล้วไม่น้อยกว่าสามปี หรือเป็นหรือเคยเป็นพนักงานท้องถิ่นในตำแหน่งที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมกันแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๖) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐ ในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี

(๗) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินไม่น้อยกว่าหกปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๕๔ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๕๕ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในเขตอำนาจ

(๒) ปฏิบัติการแทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องใด ๆ ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มอบหมาย

(๓) ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

มาตรา ๕๖ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่วนภูมิภาคได้รับค่าตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๕๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๔ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และระเบียบดังกล่าวจะกำหนดมอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีอำนาจออกระเบียบในรายละเอียดใด ๆ ก็ได้

ให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคคนหนึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ดูแล ตรวจสอบ และแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ที่อยู่ในเขตอำนาจให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

มาตรา ๕๔ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค โดยอนุโลม

อำนาจในการสั่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคพิจารณาเป็นการเฉพาะคราวในสถานที่อื่นนอกจากสถานที่พิจารณาโดยปกติตามมาตรา ๔๑ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมอบหมายให้หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้รับผิดชอบตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง สั่งการแทนก็ได้

มาตรา ๕๕ ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเห็นสมควรมีข้อเสนอให้ใช้มาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา ๔๕ หรือเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดแล้ว และมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามมาตรา ๔๘ ให้เลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบพร้อมทั้งส่งความเห็นหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าวตามวรรคหนึ่งไม่เห็นด้วยกับความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ โดยส่งคำอุทธรณ์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ตามวรรคสองหรือในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ามิเหตุผลสมควรที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้พิจารณาทบทวนความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งความเห็นหรือคำวินิจฉัยให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา

มาตรา ๖๐ ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดแล้ว และมีคำวินิจฉัยที่ไม่มีข้อเสนอให้สั่งการตามมาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๔๘ ให้เลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ และถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคให้มีสิทธิ

อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

มาตรา ๖๑ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ภาค ๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๖๒ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

(๓) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี มอบหมายและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

(๔) ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

(๕) ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ตามมาตรา ๖๑ และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธุรการและวางระเบียบการปฏิบัติราชการของสำนักงานดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับงานธุรการ

(๖) ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการไปแล้วตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) วิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ ตลอดจนหลักกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่จะนำมาใช้กับกรณีร้องทุกข์



(๘) จัดพิมพ์คำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคซึ่งเป็นบรรทัดฐานในหลักการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเผยแพร่แก่เรื่องที่เป็นความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือประโยชน์ส่วนรวมอันไม่ควรเปิดเผย

(๙) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการให้มัทนุหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิก มัทนุหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖๓* ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้มีรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ การร่างกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียวให้ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น

มาตรา ๖๔ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งพนักงานผู้รับผิดชอบ ส่วนงานจากข้าราชการซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการทำสำนวนสอบสวนเรื่องร้องทุกข์ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ในการนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนหรือเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคปฏิบัติแทนได้

*ความในวรรคสามได้แก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๔, แห่ง พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ความเดิมเป็นดังนี้

“ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ การร่างกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

มาตรา ๖๕ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในเขตท้องที่ที่บุคคลนั้นมีภูมิลำเนาตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

มาตรา ๖๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการประสานงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์และพัฒนาข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะขอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยได้รับเงินเดือนจากกระทรวงทบวงกรมเดิม แต่มีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้

การแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งต้องมีระยะเวลาครั้งหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งปีและไม่เกินสามปี

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงทบวงกรมอื่นด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๖๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้นในท้องที่ใด ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นใดเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีงบประมาณไม่เพียงพอ ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๖๘ หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีหน้าที่ในการจัดหาสถานที่ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เจ้าหน้าที่ ตลอดจนปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคโดยจัดตั้งขึ้นเป็น “สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค”

ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้มีเจ้าหน้าที่คนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

การแต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคและพนักงานผู้รับผิดชอบจำนวนประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ให้แต่งตั้งจากข้าราชการ หรือพนักงานท้องถิ่นของหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค และต้องได้รับความเห็นชอบของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

ภาค ๓ บทกำหนดโทษ

มาตรา ๖๕ คำร้องทุกข์ใด ถ้าผู้ร้องทุกข์ปิดผนึกไว้ ให้ถือว่าคำร้องทุกข์นั้นเป็นความลับ ผู้ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ผู้ใดเปิดผนึกเพื่อทราบข้อความหรือให้ผู้อื่นทราบข้อความ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสามหมื่นบาท

มาตรา ๖๖ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ หรือต่อบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่มีการร้องทุกข์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท

มาตรา ๖๗ ผู้ใดเอาความเท็จมาเสนอเป็นเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นลู่แก่โทษ แจ้งความจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พนักงานผู้รับผิดชอบจำนวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ก่อนมีการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้

มาตรา ๖๘ ผู้ใดในฐานะเป็นพยานจงใจให้ถ้อยคำ หรือแสดงพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในข้อสำคัญอันเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พนักงานผู้รับผิดชอบจำนวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน

สามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผู้นั้นอุกโทษแจ้งความจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ ก่อนมีการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้

มาตรา ๓๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกที่ออกตามมาตรา ๓๗ (๔) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๔* ให้กรรมการร่างกฎหมายซึ่งได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๓๖ และกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๓๖ เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๕ คำเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม

*ความในวรรคหนึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ความเดิมเป็นดังนี้

“ให้กรรมการร่างกฎหมายซึ่งได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๕๓๖ และกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

พระราชบัญญัตินี้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ แต่ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้เห็นสมควรจะใช้อำนาจตาม มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๘ ก็ให้กระทำได้

มาตรา ๗๖ ภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ประธาน คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจสั่งให้กรรมการร่างกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และให้กรรมการร่างกฎหมายผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ส. โนตระกูลพิทย

รองนายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ บทบัญญัติต่าง ๆ จึงล้าสมัยไม่สะดวกแก่ การปฏิบัติราชการ และรัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งศาลปกครองซึ่งกระทรวงยุติธรรมกำลังจัดทำอยู่ ในขณะนี้ ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องเตรียมรับการจัดตั้งศาลปกครอง ประกอบกับโดยที่เรื่องราว ร้องทุกข์เป็นที่มาของคดีปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องทราบเหตุของการ ร้องทุกข์มาตั้งแต่เบื้องต้น และสามารถวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ได้ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และจะช่วยให้กรรมการเรื่องราร้องทุกข์มีความชำนาญงานต่อเนื่อง กับงานร่างกฎหมายและงานให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงสมควรรวม สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์เข้ากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสมควร กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการเรื่องราร้องทุกข์กับคุณสมบัติของกรรมการ กฤษฎีกาให้มีความสอดคล้องต่อเนื่องกันด้วย นอกจากนั้น โดยที่ขณะนี้ประชาชนอาจยื่นร้องทุกข์ ต่อรัฐบาลได้สองทาง คือ ทางสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ และทางสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน สมควรรวมไว้แห่งเดียวกัน คือ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

หน้าว่าง

๒. พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐ
ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๒๙

หน้าว่าง

พระราชกฤษฎีกา
กำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒
พ.ศ. ๒๕๒๓

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๓
เป็นปีที่ ๔๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้รัฐวิสาหกิจบางประเภทเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๒๓”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป*

มาตรา ๓ ให้น่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

- (ก) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของและมีได้จัดตั้งเป็นนิติบุคคล
- (ข) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล และ
- (ค) หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ตามที่กำหนดไว้ในบัญชี
ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกานี้แก่การร้องทุกข์ที่มูลกรณีเกิดขึ้น
หลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ป. ดิถสุลลันท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ ตามที่กฎหมายว่าด้วย
คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่รับพิจารณา
เรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับ “รัฐวิสาหกิจ” ได้เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้รัฐวิสาหกิจ
เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามบทนิยามตามมาตรา ๔ การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น ก็เพราะ
กฎหมายมีความมุ่งหมายให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมกับระดับ
การพัฒนากระบวนกรรมการกฤษฎีกา บัดนี้ ปรากฏว่ามีกรณีร้องทุกข์ (คดีปกครอง) เกี่ยวกับ
รัฐวิสาหกิจมากขึ้น และคณะกรรมการกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ได้ดำเนินการและมีประสบการณ์ในเรื่องราวร้องทุกข์ (คดีปกครอง) มาแล้วโดยลำดับ สมควรกำหนดให้
รัฐวิสาหกิจบางประเภทเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา จึง
จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๒๙

-
- (๑) กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
 - (๒) การกีฬาแห่งประเทศไทย
 - (๓) การเคหะแห่งชาติ
 - (๔) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
 - (๕) การท่าเรือแห่งประเทศไทย
 - (๖) การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย
 - (๗) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
 - (๘) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
 - (๙) การประปานครหลวง
 - (๑๐) การประปาส่วนภูมิภาค
 - (๑๑) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
 - (๑๒) การไฟฟ้านครหลวง
 - (๑๓) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
 - (๑๔) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
 - (๑๕) การรถไฟแห่งประเทศไทย
 - (๑๖) การสื่อสารแห่งประเทศไทย
 - (๑๗) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
 - (๑๘) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
 - (๑๙) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
 - (๒๐) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
 - (๒๑) องค์การเภสัชกรรม
 - (๒๒) องค์การสะพานปลา

หน้าว่าง

๓. ระเบียน มติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งนายกรัฐมนตรี

หน้าว่าง

เกี่ยวกับกรรมการร่างกฎหมาย

หน้าว่าง

ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา

ว่าด้วย

การรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๒๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒”

ข้อ ๒ ในระเบียบนี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ข้อ ๓ กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี
- (๒) กระทรวง ทบวง กรม
- (๓) รัฐวิสาหกิจ
- (๔) คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง โดยผ่านทางกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการนั้น ๆ
- (๕) ผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะปัญหาตามกฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบ
- (๖) คณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือประธานสภาท้องถิ่น เฉพาะปัญหาตามกฎหมายที่คณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือประธานสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบ
- (๗) ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้ขอความเห็นทางกฎหมายเป็นการเฉพาะราย

ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง

ข้อ ๕ ในกรณีที่การขอความเห็นทางกฎหมายมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบนี้ ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือจำเป็น จะส่งรับไว้เพื่อพิจารณาก่อน แล้วแจ้งให้ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายทราบก็ได้ แต่ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่ากรณีไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนหรือจำเป็น ก็ให้ส่งเรื่องคืนไปยังส่วนราชการที่ขอความเห็นมาเพื่อพิจารณาดำเนินการตามระเบียบต่อไป

ข้อ ๖ ในกรณีที่เคยมีคำวินิจฉัยของกรรมการร่างกฎหมายหรือของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในประเด็นเดียวกันหรือในประเด็นที่อยู่ในลักษณะเดียวกันมาก่อนแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตอบโดยส่งคำวินิจฉัยที่เคยมีมาแล้วไปให้โดยไม่ต้องดำเนินการให้มีการพิจารณาวินิจฉัยใหม่ก็ได้

ในกรณีที่ปัญหากฎหมายที่ไม่ซับซ้อนหรือเป็นเรื่องเร่งด่วนซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้

ข้อ ๗ ในการพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย ให้กรรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเชิญบุคคลดังต่อไปนี้ไปชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงหรือให้ความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา

(๑) ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่อง

(๒) ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณา ตามที่กรรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควร

ในการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย ถ้าเรื่องที่พิจารณาเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของเอกชน และกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าการฟังความคิดเห็นของเอกชนจะเป็นประโยชน์

จะขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนของสถาบันฝ่ายเอกชนหรือบุคคลใด บุคคลหนึ่งที่กรรมการร่างกฎหมายเห็นสมควร เข้าร่วมชี้แจงให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ข้อ ๘ ในกรณีที่ผู้แทนที่กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ ส่งมาชี้แจงหรือให้ความคิดเห็นตามข้อ ๗ ไม่มีผู้ซึ่งทราบข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของปัญหา กฎหมายที่กำลังพิจารณาเพียงพอที่จะให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่กำลังพิจารณาได้ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรหรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากกรรมการร่าง กฎหมาย ก็ให้แจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐนั้นส่งผู้แทนมา ใหม่หรือส่งผู้แทนมาเพิ่มเติมก็ได้

ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหาร ราชการแผ่นดิน

(๓) เรื่องซึ่งหากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองหรือทางการ ต่างประเทศ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็น การภายในให้พิจารณา

ข้อ ๑๐ เมื่อกรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องใด เสร็จแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือผู้ที่ขอความเห็นมาทราบโดยเร็ว และให้ส่งสำเนาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือเพื่อมีมติหรือ คำสั่ง แล้วแต่กรณี

ในการแจ้งความเห็นตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งไปด้วยว่าเรื่องดังกล่าวได้วินิจฉัยโดย กรรมการร่างกฎหมายคณะใด หรือวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย

กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจหรือผู้ขอความเห็นอาจขอให้ทบทวนปัญหาที่ กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้วอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ในกรณีนี้ให้เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะเป็นการประชุมพิเศษหรือจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหานั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๑๑ เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจวางข้อกำหนดและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเผยแพร่ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายได้ตามความเหมาะสมเท่าที่ไม่เป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการ

ข้อ ๑๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นไป

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
(เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)
ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา

ว่าด้วย

การจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๒๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออก ระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและ การพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒”

ข้อ ๒ ในระเบียบนี้

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น และหมายความรวมถึงกิจการอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือกฎทบวง

ข้อ ๓ เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้มีมติหรือคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ใดแล้ว ให้กรรมการร่างกฎหมายตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือ ประกาศนั้นได้

ในกรณีรับด่วน ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่องจะส่งร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงเพื่อดำเนินการ

ไปพลางก่อน พร้อมกับส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการขอมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีก็ได้

ข้อ ๔ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศแล้ว ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแบบในการร่างกฎหมายหรือเป็นกฎหมายที่ไม่ซับซ้อน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้

ข้อ ๕ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ให้กรรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเชิญบุคคลดังต่อไปนี้ไปชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงและให้ความความคิดเห็นด้วย

(๑) ผู้แทนส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่อง

(๒) ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาตามที่กรรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควร

ในการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย ถ้าเรื่องที่พิจารณาเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของเอกชนและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าการฟังความคิดเห็นของเอกชนจะเป็นประโยชน์ จะขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนของสถาบันฝ่ายเอกชนหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่กรรมการร่างกฎหมายเห็นสมควรเข้าร่วมชี้แจงให้ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ข้อ ๖ ในกรณีที่ผู้แทนที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐส่งมาชี้แจงหรือให้ความคิดเห็นตามข้อ ๕ ไม่มีผู้ซึ่งทราบข้อเท็จจริงหรือความเป็นมาของร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศที่กำลังพิจารณาเพียงพอ หรือมีประสบการณ์ที่จะให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่กำลังพิจารณาได้ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรหรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากกรรมการร่างกฎหมาย ก็ให้แจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐนั้นส่งผู้แทนมาใหม่หรือส่งผู้แทนมาเพิ่มเติมก็ได้

ข้อ ๗ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ให้กรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะพิจารณาแก้ไขปรับปรุงได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงหลักการที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นชอบ

ในการตรวจพิจารณา ถ้าปรากฏว่า

(๑) หลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ นั้นขัดกับรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมาย หรือมีผลกระทบกระเทือนถึงกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ ให้กรรมการร่างกฎหมายเสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณา ทบทวนในหลักการนั้นก่อน เว้นแต่เป็นเรื่องเร่งด่วน จะพิจารณาแก้ไขปรับปรุงไปก่อนและเสนอ ให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีทบทวนหลักการไปพร้อมกับการเสนอเรื่องเสร็จก็ได้

(๒) ในกรณีที่ผู้แทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่องขอแก้ไขหรือ เพิ่มเติมหลักการจากที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้แล้ว ถ้ากรรมการ ร่างกฎหมายเห็นว่าเป็นหลักการสำคัญจะขอให้ผู้แทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เจ้าของเรื่องหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอหลักการนั้นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการต่อไป หรือจะพิจารณาแก้ไขไปตามที่เห็นสมควร และเสนอให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยไปพร้อมกับการเสนอ เรื่องเสร็จก็ได้

(๓) ในกรณีที่ผู้แทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่องไม่เห็นพ้องด้วยกับ การแก้ไขของกรรมการร่างกฎหมาย ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานความเห็นของ ผู้แทนพร้อมทั้งเหตุผลหรือความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ พร้อมกับการเสนอเรื่องเสร็จด้วย

ในกรณีที่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่ามีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมที่จะต้อง แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศอื่นให้สอดคล้องกับร่างที่ พิจารณา หรือเห็นว่าการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศใด ไม่มีความจำเป็นเพราะมีกฎหมายในลักษณะเดียวกันใช้บังคับอยู่แล้ว หรือเพราะเหตุอื่นก็ให้ เสนอความเห็นหรือข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งดำเนินการ ต่อไป

ข้อ ๘ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๒
เป็นต้นไป

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
(เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)
ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วย การประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๒๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒”

การประชุมปกติ

ข้อ ๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้กรรมการร่างกฎหมายประชุมปรึกษาหารือกันเป็นคณะ แต่ละคณะประกอบด้วย ประธานกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมาย ตามคำสั่งของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแบ่งกรรมการร่างกฎหมายออกเป็นคณะ

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายโดยตำแหน่งและรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการร่างกฎหมายเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือในการประชุมกรรมการร่างกฎหมายได้ทุกคณะ

ข้อ ๓ ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการร่างกฎหมายไม่สามารถมาประชุมได้ ให้กรรมการร่างกฎหมายที่มาประชุมดำเนินการประชุมโดยเลือกกรรมการร่างกฎหมายในคณะ คนใดคนหนึ่งที่มาประชุม ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ข้อ ๔ ในการประชุมปรึกษาหารือในกรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะต้องมีการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่าสามคน จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้ออกการวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีการร่างกฎหมายมาประชุมมากกว่าสามคนก็ได้

ข้อ ๕ ในการจัดทำร่างกฎหมายหรือให้ความเห็นทางกฎหมาย หากที่ประชุมไม่สามารถดำเนินไปได้โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก

กรรมการร่างกฎหมายคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๖ ตามปกติให้กรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะประชุมสัปดาห์ละสองครั้ง ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามวันและเวลาที่ประธานกรรมการร่างกฎหมายจะกำหนดขึ้นโดยหารือกับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดทำร่างกฎหมายหรือให้ความเห็นทางกฎหมายให้แล้วเสร็จเป็นการด่วนภายในระยะเวลาที่กำหนด เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งประชุมเพิ่มขึ้นตามที่จะได้หารือกับประธานกรรมการร่างกฎหมายคณะนั้นก็ได้

ข้อ ๗ ในการจัดระเบียบวาระ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้รับผิดชอบในการบรรจุเรื่องเข้าระเบียบวาระ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของกรรมการร่างกฎหมายในแต่ละคณะ ตลอดจนปริมาณงานและความรีบด่วนของงาน

ข้อ ๘ ในการประชุมกรรมการร่างกฎหมายคณะหนึ่ง ให้มีเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายคนหนึ่ง และผู้ช่วยเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายอย่างน้อยคนหนึ่ง โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งจากข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายมีหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือการให้ความเห็นทางกฎหมายต่อที่ประชุม และหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการประชุม ทั้งนี้ ตามที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้กำหนด

ข้อ ๙ ในการจัดทำร่างกฎหมายหรือให้ความเห็นทางกฎหมาย ถ้ากรรมการร่างกฎหมายคนใดมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมากในสาระสำคัญ จะบันทึกความเห็นไว้เพื่อประกอบการพิจารณาขึ้นต่อไปก็ได้

ข้อ ๑๐ ในกรณีที่มีปัญหาข้อกฎหมายสำคัญในการจัดทำร่างกฎหมายหรือในการให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือในกรณีที่กรรมการร่างกฎหมายในคณะใดมีความเห็นแตกต่างกันในสาระสำคัญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะขอให้กรรมการร่างกฎหมายคณะนั้นพิจารณาทบทวนปัญหาข้อกฎหมายนั้นอีกครั้งหนึ่งก็ได้

การประชุมพิเศษ

ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษเป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการร่างกฎหมายเลือกกรรมการร่างกฎหมายคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่าหกคนโดยต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมายจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้ออกการวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

การประชุมใหญ่

ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่ง หรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะอื่น หรือคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เคยมีมาแล้ว

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญแต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

ข้อ ๑๕ ในการประชุมใหญ่ ต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการร่างกฎหมายทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการร่างกฎหมายคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๕ มาใช้บังคับแก่การออกเสียงในที่ประชุมใหญ่โดยอนุโลม

ความเห็นของที่ประชุมใหญ่ ถือเป็นอันยุติโดยเสียงข้างมาก

ข้อ ๑๖ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เลขานุการในที่ประชุมใหญ่ แต่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมอบหมายให้รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ข้อ ๑๗ ในการเสนอปัญหาต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีบันทึกความเห็นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมอบหมายให้กรรมการร่างกฎหมายประจำคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนจัดทำบันทึกความเห็นก็ได้ และในกรณีนี้กรรมการร่างกฎหมายประจำดังกล่าวย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง

ข้อ ๑๘ ในการจัดทำร่างบันทึกความเห็นของที่ประชุมใหญ่เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตรวจพิจารณา โดยปกติให้เป็นหน้าที่ของผู้ทำหน้าที่เลขานุการในที่ประชุม ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่จะไม่ตรวจพิจารณาร่างบันทึกความเห็นโดยที่ประชุมใหญ่ จะมอบหมายให้กรรมการร่างกฎหมายอย่างน้อยสองคนร่วมกันเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างบันทึกดังกล่าวให้เป็นไปโดยถูกต้องตามมติของที่ประชุมใหญ่ก็ได้

การขอให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปปฏิบัติหน้าที่กรรมการร่างกฎหมาย

ข้อ ๑๘ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจร้องขอให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้ใดผู้หนึ่งปฏิบัติหน้าที่กรรมการร่างกฎหมายร่วมกับกรรมการร่างกฎหมายอื่นได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้นั้นเป็นผู้มีความรอบรู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ร้องขอให้ไปปฏิบัติหน้าที่

(๒) ในกรณีที่เป็นการร่างกฎหมายหรือให้ความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งหากให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีส่วนร่วมพิจารณาด้วยแล้วจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการต่อไป หากจะมีการร้องทุกข์ขึ้นภายหลัง

(๓) เพื่อเป็นการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของกรรมการร่างกฎหมายในกรณีทำงานของกรรมการร่างกฎหมายมีจำนวนมากหรือเร่งด่วน

บทสุดท้าย

ข้อ ๒๐ การดำเนินการประชุมนอกจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะ

ข้อ ๒๑ เพื่อให้แบบของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศเป็นไปในแนวเดียวกันและสอดคล้องกัน หรือเพื่อให้ถ้อยคำหรือหลักกฎหมายเป็นไปโดยชัดแจ้งยิ่งขึ้น เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจแก้ไขถ้อยคำในร่างกฎหมายหรือบันทึกความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายที่จัดทำแล้วได้โดยไม่ต้องนัดประชุมกรรมการร่างกฎหมายอีก

ข้อ ๒๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๒ เป็นต้นไป

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

(เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้าว่าง

มติคณะรัฐมนตรี
(ให้ส่วนราชการปฏิบัติตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย)

หน้าว่าง



ที่ น. ๑๑๓๑๐/๒๔๘๒

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒ มีนาคม ๒๔๘๒

เรื่อง การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมาย

จาก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ถึง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๒ ลงมติวางระเบียบในเรื่องการตีความและการให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ดังต่อไปนี้

เมื่อกระทรวงทบวงกรมใดมีความสงสัยในปัญหากฎหมาย จะเป็นโดยเกี่ยวกับวงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ โดยเฉพาะก็ดี หรือเกี่ยวข้องกับวงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมอื่น ซึ่งไม่เป็นที่ตกลงกันได้ก็ดี และได้ส่งปัญหาในทางกฎหมายนั้น ๆ มาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น และในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทบวงกรมใด ก็ให้เชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ร่วมในการพิจารณาด้วย และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น

จึงเรียนมาเพื่อกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จักได้ถือเป็นระเบียบปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงนาม) ทวี บุณยเกตุ

(นายทวี บุณยเกตุ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงนามแทน



ที่ น.ว.๔๐/๒๔๔๔

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒ พฤษภาคม ๒๔๔๔

เรื่อง การตีความและให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา

จาก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ถึง นายกรัฐมนตรี

ด้วยตามที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้วางระเบียบในเรื่องการตีความและให้ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ว่า เมื่อกระทรวงทบวงกรมใดมีความสงสัยในปัญหากฎหมายจะเป็นโดยเกี่ยวกับวงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ โดยเฉพาะก็ดี หรือเกี่ยวข้องกับวงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมอื่นซึ่งไม่เป็นที่ตกลงกันได้ก็ดี และได้ส่งปัญหาในทางกฎหมายนั้น ๆ มาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น และในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทบวงกรมใด ก็ให้เชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ร่วมในการพิจารณาด้วย และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เรียนมาเพื่อถือเป็นระเบียบปฏิบัติต่อไปตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๔๒ แล้วนั้น

เพื่อให้ระเบียบซึ่งคณะรัฐมนตรีได้วางไว้ในเรื่องนี้รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอข้อความเข้าใจในหลักเกณฑ์ของเรื่องนี้เพิ่มเติมว่า ถ้ากระทรวงทบวงกรมใดมีความสงสัยในปัญหากฎหมายฉบับใดแล้ว ให้ติดต่อหารือกับเจ้ากระทรวงผู้รักษากฎหมายนั้น ๆ โดยตรงก่อน หากมีความเห็นขัดแย้งไม่เป็นที่ตกลงกันได้แล้ว จึงให้ส่งปัญหากฎหมายนั้น ๆ มาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความโดยผ่านกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนการดำเนินการต่อไปนี้ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น

จึงเรียนมาเพื่อจักถือเป็นระเบียบปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงนาม) ทวี บุณยเกตุ

(นายทวี บุณยเกตุ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงนามแทน



ที่ สร.๐๒๐๓/๓๒๓๗๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๓

เรื่อง ปัญหาการมอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง บันทึกที่ สร.๐๖๐๑/๓๐๕๘ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๒๓

ตามที่ได้เสนอขอความเห็นในการนำมติของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้เป็นระเบียบปฏิบัติราชการต่อไป (กรณี ปัญหาการมอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน) ไปเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา กับขออนุมัติเป็นหลักการว่า ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องใดที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเป็นมติเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติราชการต่อไปได้ นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๓ ลงมติเห็นชอบด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และอนุมัติเป็นหลักการตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อทราบ ได้แจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๒๔๒๖๐๖

หน้าว่าง

มติคณะรัฐมนตรี

(การแจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากลับไปยังส่วนราชการที่ขอมา)

หน้าว่าง



ที่ สร.๐๒๐๓/ว.๑๓๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓ ธันวาคม ๒๕๑๙

เรื่อง การส่งปัญหากฎหมายไปเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น
เรียน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือที่ สร.๐๕๐๓/ว.๗ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๑๗

ตามที่ได้ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องการส่งปัญหากฎหมายไปเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณามาเพื่อถือปฏิบัติ นั้น

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๑๙ รองนายกรัฐมนตรี (นายอัมพร จันทรวิจิตร) เสนอว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๑๗ เรื่อง การส่งปัญหากฎหมายไปเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ให้ส่วนราชการเจ้าของปัญหากฎหมายหารือไปยังส่วนราชการเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายเสียก่อน เมื่อมีปัญหาได้ถึงกันขึ้น จึงให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา โดยให้ส่งผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เว้นแต่ในกรณีพิเศษซึ่งต้องการความเห็นโดยมิชักช้าจะส่งตรงไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ แต่ให้แจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบไว้ด้วยนั้น เห็นว่า การที่ส่วนราชการเจ้าของปัญหากฎหมายต้องส่งเรื่องผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำให้เรื่องล่าช้าไม่รวดเร็วเท่าที่ควร สมควรให้ส่งตรงไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้โดยตรง และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเรื่องนั้นๆ แล้ว ก็ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งความเห็นไปยังส่วนราชการเจ้าของปัญหาได้ โดยให้ส่งสำเนาเอกสาร ปัญหาพร้อมทั้งความเห็นนั้นๆ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อเก็บไว้ใช้เสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในโอกาสต่อไปด้วย

จึงเรียนมา เพื่อดำเนินปฏิบัติ และขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการในสังกัดถือปฏิบัติต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๒๕๑๐๐๐๗

มติคณะรัฐมนตรี
(การส่งสำเนาเอกสารต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ในเรื่องที่ส่วนราชการขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา)

หน้าว่าง



ด่วนมาก

ที่ นร.๐๒๐๒/๑๔๙๔๔

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๔

เรื่อง การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตัวอย่างบัญชีเอกสารประกอบ

ตามที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้นำเสนอ
คณะรัฐมนตรีพิจารณาและทราบต่อไป นั้น

บัดนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และเพื่อ
ประโยชน์ของราชการ จำเป็นต้องขอให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งสำเนาหรือภาพถ่ายของหนังสือ
ราชการที่รัฐมนตรีลงนาม พร้อมเอกสารประกอบจำนวนอย่างละ ๔๔ ชุดเท่า ๆ กันทุกเรื่อง และในกรณีที่มี
เอกสารประกอบมีหลายฉบับจนไม่สามารถจะกรอกรายละเอียดในช่องสิ่งที่ส่งมาด้วยได้ ก็ขอได้จัด
ทำบัญชีเอกสารแสดงรายการเอกสารที่สามารถตรวจสอบได้แนบมาด้วยตามแบบ

จึงเรียนมาเพื่อขอความกรุณาให้ความร่วมมือต่อไปด้วย.

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อนันต์ อนันตกุล

(นายอนันต์ อนันตกุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. ๒๔๑๑๓๓๓

มติคณะรัฐมนตรี
(วิธีการเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี)

หน้าว่าง



ที่ สร ๐๒๐๓/ว.๔๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๗ เมษายน ๒๕๒๓

เรื่อง การเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ

เรียน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ด้วยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า การเสนอร่างกฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกฤษฎีกา และร่างกฎกระทรวง ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา นั้น กระทรวงทบวงกรมผู้เสนอ มิได้แจ้งสาระสำคัญ ตลอดจนเหตุผล และความจำเป็นที่จะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้น ๆ ไปด้วย ทำให้ยากแก่การพิจารณาของ คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติในการเสนอร่างกฎหมายให้คณะ รัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๑. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกฤษฎีกา และร่างกฎกระทรวง นั้น ให้ชี้แจงถึง สาระสำคัญของร่างกฎหมายที่เสนอเป็นข้อ ๆ โดยละเอียดกับให้ชี้แจงความจำเป็นตลอดจนผลดีผลเสีย ในการที่จะต้องมี หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

๒. ในการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมนั้น ให้ทำบัญชีเปรียบเทียบกฎหมายเดิม กับกฎหมายที่เสนอใหม่ด้วยว่า แตกต่างกันในส่วนสำคัญประการใดบ้าง หรือแก้ไขที่ใดอย่างไร โดยเหตุผลอะไร ดังแบบบัญชีเปรียบเทียบแนบท้ายนี้

๓. การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม ภาษีอากรต่าง ๆ ให้เทียบอัตราเดิมกับอัตราที่เสนอใหม่ไป เพื่อพิจารณาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อถือปฏิบัติต่อไป และขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัด
ถือปฏิบัติต่อไปด้วย.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๒๘๑๐๐๐๗

แบบบัญชีเปรียบเทียบกฎหมายเดิมกับร่างกฎหมายที่เสนอใหม่

(พรบ. พรฎ. หรือกฎกระทรวง) ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน	ร่าง (พรบ. พรฎ. หรือกฎกระทรวง) ที่ขอแก้ไขใหม่	ความแตกต่างของสาระสำคัญ ที่ขอแก้ไข	เหตุผล ในการขอแก้ไข

หน้าว่าง

มติคณะรัฐมนตรี
(ให้ทำการตรวจสอบชื่อ “ห้องที่” ในร่างกฎหมาย)

หน้าว่าง



ที่ สร.๐๕๐๓/ว.๗

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒๔ มกราคม ๒๕๖๗

เรื่อง การพิจารณาร่างกฎหมายและการส่งปัญหากฎหมายเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา
เรียน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ด้วยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๗ คณะรัฐมนตรีได้
พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายและการส่งปัญหากฎหมายไปเพื่อคณะกรรมการ
กฤษฎีกาพิจารณา แล้วลงมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. การเสนอร่างกฎหมายใด ๆ ที่มีชื่อตำบล อำเภอ และจังหวัดเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ก่อนที่จะส่ง
ไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้กระทรวง ทบวง กรมเจ้าของเรื่องตรวจสอบชื่อตำบล อำเภอ
และจังหวัด กับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ให้เป็นที่ถูกต้องแน่นอนเสียก่อน

๒. การส่งปัญหากฎหมายไปเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็น ให้ถือปฏิบัติตาม
มติคณะรัฐมนตรีเดิม คือ ให้กรมเจ้าของปัญหากฎหมายหรือไปยังกรมเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย
เสียก่อน เมื่อมีปัญหาได้เดียวกันขึ้นจึงให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา โดยให้ส่งผ่านสำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เว้นแต่ในกรณีพิเศษซึ่งต้องการความเห็นโดยมิชักช้าจะส่งตรงไปยังสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ แต่ให้แจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบไว้ด้วย

จึงขอยืนยันมา เพื่อถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง
(ลงชื่อ) มนูญ บริสุทธิ์
(นายมนูญ บริสุทธิ์)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม.

หน้าว่าง

มติคณะรัฐมนตรี
(การพิจารณาร่างกฎหมายที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณา
ก่อนรับหลักการ)

หน้าว่าง



ด่วนมาก

ที่ สร. ๐๒๐๓/๒๐๐๔๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะรัฐมนตรีรับมาพิจารณาก่อนรับ
หลักการ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๐๒๖๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๓

ตามที่ได้ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ มาเพื่อถือปฏิบัติต่อไป นั้น

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เสนอความว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๓ มอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น มาร่วมพิจารณาโดยด่วนให้แล้วเสร็จ และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนครบกำหนดเสนอสภาฯ ๑๕ วัน นั้น ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องรับพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งในเวลาและนอกเวลาราชการ เมื่อมีการพิจารณานอกเวลาราชการได้ประสบปัญหาในการเชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติมาร่วมพิจารณา เพราะพ้นเวลาราชการไปแล้ว จึงขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้ความร่วมมือส่งผู้แทนเข้าร่วมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการทั้งในเวลาและนอกเวลาราชการด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ลงมติให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้ความร่วมมือตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เสนอ

จึงเรียนยืนยันมา เพื่อดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๒๘๑๐๐๐๗



ด่วนมาก

ที่ สร.๐๒๐๓/๑๐๒๖๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ด้วยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๓ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะรัฐมนตรีขอรับจากสภา มาพิจารณาก่อนรับหลักการเป็นไปโดยรอบคอบ สมควรวางหลักเกณฑ์การดำเนินการเรื่องนี้ โดยให้มีกำหนดเวลาในการขอรับมาพิจารณาและกำหนดส่วนราชการรับผิดชอบตลอดจนวิธีดำเนินการ เพื่อให้ทันเสนอสภา ภายในกำหนดเวลาที่ขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการนั้น จึงลงมติให้ถือเป็นหลักปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. ในการเสนอสภา เพื่อขอรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยปกติให้ขอเวลาสำหรับพิจารณาที่มีกำหนดอย่างน้อย ๔๕ วัน แต่ถ้าเป็นเรื่องด่วนให้ขอเวลาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๓๐ วัน

๒. เมื่อสภา อนุมัติตามข้อ ๑. แล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาดำเนินการ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นมาร่วมพิจารณาโดยด่วนให้แล้วเสร็จและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนครบกำหนดเสนอสภา ๑๕ วัน เพื่อให้สามารถเสนอสภา ได้ภายในกำหนดเวลาที่ขอรับมา

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๒๔๑๐๐๐๗

หน้าว่าง

เกี่ยวกับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

หน้าว่าง

ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ว่าด้วย

การยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

พ.ศ. ๒๕๒๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรึกษารื้อกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว จึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒”

ข้อ ๒ ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ยื่นหรือส่งคำร้องทุกข์ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ข้อ ๓ ผู้มีสิทธิร้องทุกข์จะต้องร้องทุกข์ด้วยตนเอง เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้จะมอบฉันทะให้ผู้อื่นร้องทุกข์แทนก็ได้

- (๑) ผู้ร้องทุกข์ไม่สามารถเขียนหนังสือได้
- (๒) ผู้ร้องทุกข์เจ็บป่วยไม่สามารถร้องทุกข์ด้วยตนเองได้
- (๓) ผู้ร้องทุกข์อยู่ในต่างประเทศ
- (๔) เหตุจำเป็นอย่างอื่นที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดโดยที่ประชุมใหญ่

ผู้ร้องทุกข์แทนจะต้องอยู่ในฐานะที่จะทราบข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ของผู้มีสิทธิร้องทุกข์

ข้อ ๔ คำร้องทุกข์ต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์
- (๒) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องร้องทุกข์ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องทุกข์

(๓) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

(๔) ลงลายมือชื่อผู้ร้องทุกข์และในกรณีที่เป็นกรณียื่นร้องทุกข์แทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ร้องทุกข์ไปด้วย

หากผู้ร้องทุกข์ประสงค์จะให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา ๔๕ จะต้องระบุในคำร้องทุกข์ให้ชัดว่าผู้ร้องทุกข์ประสงค์ให้มีการดำเนินการอย่างใดพร้อมด้วยเหตุผลสนับสนุนที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและรีบด่วนในการบรรเทาความเดือดร้อนที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ร้องทุกข์โดยชัดแจ้ง

ในกรณียื่นร้องทุกข์แทน ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องทุกข์เห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลภายนอกที่อาจเสียหายเพราะการร้องทุกข์ จะขอให้ผู้รับมอบฉันทะให้ร้องทุกข์แทน แสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือเอกสารสำคัญประจำตัวอื่น และเหตุผลที่ต้องมีการร้องทุกข์แทนก็ได้

ข้อ ๕ การยื่นหรือส่งคำร้องทุกข์ตามปกติ ให้กระทำดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นต่อบุคคลดังต่อไปนี้

(ก) เจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ข) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ที่ผู้ยื่นคำร้องทุกข์อาศัยอยู่

(ค) ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่ที่ผู้ยื่นคำร้องทุกข์อาศัยอยู่

(ง) เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้รับการแต่งตั้งตามความในมาตรา ๖๕ ให้ปฏิบัติหน้าที่ภายในท้องที่ที่ผู้ยื่นคำร้องทุกข์อาศัยอยู่

(๒) ส่งทางไปรษณีย์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีที่บุคคลตาม (๑) (ข) (ค) และ (ง) เห็นว่าผู้ร้องทุกข์ยังมีความสะดวกตามสมควรที่ผู้ร้องทุกข์จะยื่นคำร้องทุกข์ตาม (๑) (ก) หรือ (๒) ได้ และไม่มีเหตุขัดข้องอย่างอื่น บุคคลดังกล่าวจะแนะนำให้ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องทุกข์ตาม (๑) (ก) หรือ (๒) ก็ได้

ข้อ ๖ ให้ผู้ได้รับคำร้องทุกข์ตามข้อ ๕ (๑) จัดให้มีการออกใบรับคำร้องทุกข์ให้แก่ผู้ยื่นคำร้องทุกข์ไว้เป็นหลักฐาน

ใบรับคำร้องทุกข์จะต้องมีข้อความแสดงถึงวัน เดือน ปี ที่รับคำร้องทุกข์ และลงลายมือชื่อของผู้รับหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการแทน

ข้อ ๙ ในกรณีที่เป็นการยื่นคำร้องทุกข์ต่อบุคคลตามข้อ ๕ (๑) (ข) (ค) หรือ (ง) ให้บุคคลดังกล่าวรีบส่งหนังสือร้องทุกข์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องทุกข์โดยเปิดเผยไว้ให้นำหนังสือที่เปิดเผยนั้นใส่ของเปิดเผยไว้อีกชั้นหนึ่งก่อนทำการส่งต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องทุกข์โดยเปิดเผย ผู้ที่รับคำร้องทุกข์ไว้จะคัดสำเนาหรือถ่ายภาพเก็บไว้เพื่อเป็นหลักฐานก็ได้

ข้อ ๘ คำร้องทุกข์ที่ส่วนราชการอื่นได้รับและส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๒ วรรคสาม ให้ถือว่าได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งแต่วันที่ส่วนราชการอื่นนั้นได้รับ

ข้อ ๘ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อผู้มีสิทธิร้องทุกข์ไม่สามารถทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือได้ อาจแจ้งต่อบุคคลตามข้อ ๕ (๑) (ก) (ข) และ (ง) ด้วยวาจาก็ได้

ในการนี้ ให้ผู้รับคำร้องทุกข์บันทึกถึงเหตุแห่งความจำเป็นที่ผู้ร้องทุกข์จำต้องแจ้งด้วยวาจาไว้ด้วย หลังจากนั้นให้บันทึกการร้องทุกข์โดยให้มีรายการหรือเอกสารแนบ (ถ้ามี) ตามข้อ ๔ พร้อมกับลงลายมือชื่อผู้มีสิทธิร้องทุกข์ ลายมือชื่อผู้รับคำร้องทุกข์ และวันเดือนปีที่รับคำร้องทุกข์ และให้นำความในข้อ ๖ และข้อ ๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๐ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำร้องทุกข์ตามข้อ ๕ (๒) ข้อ ๗ หรือ ข้อ ๘ แล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบแจ้งการรับคำร้องทุกข์ไปยังผู้ร้องทุกข์โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ตามสถานที่อยู่ที่ยื่นคำร้องทุกข์ภายในห้าวันทำการ นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ และในกรณีที่ยื่นคำร้องทุกข์ต่อบุคคลตามข้อ ๕ (๑) (ข) (ค) หรือ (ง) ให้แจ้งไปยังผู้รับคำร้องทุกข์เพื่อทราบด้วย

ข้อ ๑๑ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้าว่าง

ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ว่าด้วย

วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

พ.ศ. ๒๕๒๒*

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และ มาตรา ๔๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ประธาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรึกษารื้ออกกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่ แล้ว จึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑* ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒”

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ ๒ ในระเบียบนี้

“ผู้ร้องทุกข์” หมายความว่า ผู้ที่ได้รับมอบฉันทะให้ร้องทุกข์แทนตามระเบียบ ว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

“หน่วยงานที่รับผิดชอบ” หมายความว่า หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้ต้องรับผิดชอบในงานที่มีการร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ซึ่งได้รับหนังสือร้องขอจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำบันทึกตอบคำร้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์ตามระเบียบ นี้ไม่ว่าจะมีการระบุหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวไว้ในคำร้องทุกข์หรือไม่

“คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” หมายความว่า กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

*แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่อง ร้องทุกข์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๙

“เลขานุการ” หมายความว่า เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

“คำร้องทุกข์” หมายความว่า คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นหรือส่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบว่าด้วยการนั้น และหมายความรวมถึงคำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องทุกข์เดิมโดยมีประเด็นหรือข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ด้วย

“บันทึกตอบ” หมายความว่า บันทึกตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบทำขึ้นเพื่อชี้แจงตอบคำร้องทุกข์

“บันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม” หมายความว่า บันทึกตามข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง ที่ผู้ร้องทุกข์ให้ความเห็นของตนเพิ่มเติมเพื่อตอบประเด็นต่าง ๆ ที่ปรากฏในบันทึกตอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

“บันทึกตอบเพิ่มเติม” หมายความว่า บันทึกตามข้อ ๑๖ ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบตอบบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมของผู้ร้องทุกข์อีกครั้งหนึ่ง

“บันทึกสรุปสำนวน” หมายความว่า บันทึกสรุปความเห็นที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์^(๑) จัดทำขึ้นตามข้อ ๑๘

“กรรมการเจ้าของสำนวน” หมายความว่า กรรมการที่หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มอบหมายให้เป็นเจ้าของสำนวนตามข้อ ๒๒

ข้อ ๓ คำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นไว้แล้ว ผู้ร้องทุกข์อาจถอนเสียในเวลาใดก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดก็ได้

เมื่อมีการถอนคำร้องทุกข์แล้ว ให้เลขานุการส่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้นและแจ้งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทราบ

(๑)คำว่า “เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” แก้ไขจากความเดิมว่า “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” โดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๓ ซึ่งมีการแก้ไขในทำนองเดียวกันนี้ในข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ ข้อ ๑๘ ข้อ ๑๙ ข้อ ๒๐ ข้อ ๒๔ และข้อ ๒๘

ข้อ ๔^(๒) ให้เลขาธิการมีอำนาจวางระเบียบในรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนและเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบนี้ได้

ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนกำกับการทำสำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

หมวด ๒

วิธีพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวน

ข้อ ๕ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำร้องทุกข์แล้ว ให้เลขาธิการมอบหมายให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาสรุปสำนวนเพื่อดำเนินการต่อไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ในกรณีที่เลขาธิการเห็นว่าคำร้องทุกข์ปรากฏข้อเท็จจริงที่เห็นได้ชัดว่าคำร้องทุกข์ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๑๘ วรรคสาม หรือมาตรา ๒๑ เลขาธิการจะสั่งไม่รับคำร้องทุกข์ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบพร้อมด้วยเหตุผลก็ได้

ถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับคำร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิอุทธรณ์ต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ โดยทำเป็นหนังสือส่ง ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเลขาธิการ คำวินิจฉัยของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เป็นที่สุด

ข้อ ๖ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตรวจคำร้องทุกข์ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หากคำร้องทุกข์มีข้อ

(๒)แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕ ข้อ ๔ ซึ่งมีความเดิมว่า

“ข้อ ๔ ให้เลขาธิการมีอำนาจวางระเบียบในรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนตามระเบียบนี้ได้”

บทฟ้องซึ่งมิใช่สาระสำคัญ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขแล้วดำเนินการต่อไป

ข้อ ๑ ในกรณีที่มีการมอบฉันทะให้ร้องทุกข์แทน ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่ายังไม่มีเหตุจำเป็นที่ผู้ร้องทุกข์จะมอบฉันทะให้ผู้อื่นกระทำการแทน หรือผู้ร้องทุกข์แทนไม่มีสิทธิที่จะร้องทุกข์แทนตามระเบียบว่าด้วยการยื่นและการส่งคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แนะนำเป็นหนังสือให้ผู้ร้องทุกข์ดำเนินการร้องทุกข์ด้วยตนเองหรือเปลี่ยนตัวผู้ร้องทุกข์แทนภายในกำหนดเวลาตามสมควรและถ้าผู้ร้องทุกข์ดำเนินการตามคำแนะนำของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็ให้ถือว่าคำร้องทุกข์ครั้งหลังนั้นได้กระทำมาตั้งแต่วันที่ไต่ยื่นหรือส่งคำร้องทุกข์ครั้งแรก

ผู้ร้องทุกข์อาจโต้แย้งคำแนะนำของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อเลขาธิการภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง และให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นของตนต่อเลขาธิการเพื่อส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยตามแต่จะเห็นสมควร

ถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่ดำเนินการตามคำแนะนำของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และไม่มีหนังสือโต้แย้งคำแนะนำของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้น

การสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ตามความในข้อนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องทุกข์ที่จะร้องทุกข์ขึ้นใหม่ภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๒๓

ข้อ ๘ ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าคำร้องทุกข์ปรากฏข้อเท็จจริงที่เห็นได้ชัดว่า คำร้องทุกข์ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๑๘ วรรคสามหรือมาตรา ๒๑ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการเพื่อสั่งการ ถ้าเลขาธิการเห็นว่าข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งเช่นนั้น ให้เลขาธิการสั่งไม่รับคำร้องทุกข์และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบพร้อมด้วยเหตุผล และให้น้ำข้อ ๕ วรรคสาม มาใช้บังคับ

ข้อ ๙ ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าผู้ร้องทุกข์ไม่มีสิทธิร้องทุกข์เพราะมีเหตุตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการ

วินิจฉัยร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการเพื่อส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยตามมาตรา ๓๔ (๑) และถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการต่อไป

ข้อ ๑๐ คำร้องทุกข์ที่ส่วนราชการอื่นได้รับและส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๒ วรรคสาม ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์เพื่อขอทราบว่าจะมีข้อขัดข้องประการใดหรือไม่ ถ้าจะดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และในกรณีจำเป็นให้ขอให้ผู้ร้องทุกข์ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องทุกข์ให้เป็นคำร้องทุกข์ที่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ภายในกำหนดเวลาตามสมควร

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่ตอบหนังสือแจ้งหรือไม่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องทุกข์ตามที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แจ้งไปภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ ถ้าเลขาธิการสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ ให้มีหนังสือแจ้งไปยังส่วนราชการที่ได้ส่งเรื่องมาเพื่อทราบด้วย

การจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ตามความในข้อนี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องทุกข์ที่จะร้องขึ้นใหม่ภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๒๓

ข้อ ๑๑ ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทำการสอบสวนเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นมีเหตุสมควรที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ได้ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รีบทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการเพื่อส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์มิได้ขอให้ใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทำการสอบสวนเบื้องต้นแล้วเห็นว่า มีเหตุสมควรที่จะใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รีบทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณา ถ้าเลขาธิการเห็นสมควรก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๔ ด้วย

ข้อ ๑๒ การขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา ๔๕ ให้ผู้ร้องทุกข์ขอมาพร้อมกับการยื่นคำร้องทุกข์โดยชี้แจงเหตุผลอันเป็นความจำเป็นและรีบด่วน การขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์หลังจากยื่นคำร้องทุกข์แล้วให้ทำได้เฉพาะเมื่อความจำเป็นหรือรีบด่วนนั้นมีสาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังจากการยื่นคำร้องทุกข์แล้ว

ความในข้อนี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา ๔๕ ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควร

ข้อ ๑๓ เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเห็นว่าคำร้องทุกข์ใดเป็นคำร้องทุกข์ที่อาจส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามกฎหมาย ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อส่งรับเรื่องไว้พิจารณา แล้วให้ส่งสำเนาคำร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยพลัน เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำบันทึกรับคำร้องทุกข์ส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้องทุกข์

หากหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการทำบันทึกรับเกินสิบห้าวัน ให้หน่วยงานนั้นมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบก่อนวันสิ้นสุดกำหนดพร้อมด้วยเหตุผล และหากยังมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการทำบันทึกรับต่อไปอีกก็ให้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบก่อนทุก ๆ สิบห้าวัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินเก้าสิบวัน

บันทึกรับของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ให้อธิบายถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่ปรากฏในคำร้องทุกข์โดยครบถ้วนและชัดเจน และเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำบันทึกรับ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดประเด็นที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเป็นประเด็นในสาระสำคัญส่งไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพร้อมกับสำเนาคำร้องทุกข์ด้วย และในกรณีที่คำร้องทุกข์มีข้อความไม่สมบูรณ์ เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทำการสอบสวน

เพิ่มเติมแล้วก็ให้แจ้งการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงประเด็นไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบ โดยเร็วด้วย

ข้อ ๑๔ เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับบันทึกตอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่งสำเนาทะเบียนหรือข้อสรุปบันทึกตอบที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้จัดทำขึ้นไปยังผู้ร้องทุกข์โดยพลัน และให้ผู้ร้องทุกข์ทำบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมเพื่อตอบประเด็นต่าง ๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามข้อ ๑๕ โดยเร็วที่สุด แต่อย่างช้าต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาทะเบียนหรือข้อสรุปบันทึกตอบดังกล่าว แต่ถ้าผู้ร้องทุกข์มีความจำเป็นต้องใช้เวลานานกว่านั้น ก็ให้มีหนังสือแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนวันสิ้นกำหนดพร้อมด้วยเหตุผล

ถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่ประสงค์จะทำบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม แต่ประสงค์จะให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการต่อไป ให้ผู้ร้องทุกข์ทำหนังสือแจ้งให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาทะเบียนหรือข้อสรุปบันทึกตอบ

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่มีบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมหรือไม่มีหนังสือแจ้งมาตามความในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้สันนิษฐานว่าผู้ร้องทุกข์พอใจในบันทึกตอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และให้เลขาธิการสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้นเสีย การจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์ในกรณีนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องทุกข์ที่จะร้องทุกข์ขึ้นใหม่ภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๒๓

ถ้าผู้ร้องทุกข์ได้มีบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมหรือหนังสือแจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายหลังวันครบกำหนดเพื่อขอดำเนินการต่อไป โดยแสดงให้เห็นที่พอใจแก่เลขาธิการได้ว่า การที่ตนมิได้มีบันทึกดังกล่าวหรือหนังสือแจ้งมาภายในกำหนดเวลานั้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร ก็ให้เลขาธิการสั่งให้ยกเรื่องร้องทุกข์นั้นขึ้นดำเนินการต่อไป แต่ถ้าเลขาธิการเห็นว่าการที่ผู้ร้องทุกข์มิได้มีบันทึกดังกล่าวหรือหนังสือแจ้งมาภายในกำหนดเวลานั้นไม่ใช่เพราะเหตุสุดวิสัยหรือไม่มีเหตุอันสมควร ก็ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อวินิจฉัยสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณาต่อไป

ถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ทำบันทึกตอบภายในระยะเวลาตามข้อ ๑๓ วรรคสอง ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อส่งดำเนินการต่อไปตามข้อ ๑๔ หรือส่งการตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๑๕ บันทึกรื้อฟื้นเรื่องทุกข์เพิ่มเติมของผู้ร้องทุกข์ให้มีได้เฉพาะในประเด็นหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ผู้ร้องทุกข์ได้ยกขึ้นกล่าวมาแล้วในคำร้องทุกข์เดิมหรือที่ปรากฏในบันทึกตอบหรือข้อสรุปบันทึกตอบเท่านั้น และเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ร้องทุกข์ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กำหนดประเด็นที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเป็นประเด็นในสาระสำคัญที่ผู้ร้องทุกข์ควรชี้แจง ส่งไปยังผู้ร้องทุกข์พร้อมกับการส่งสำเนาทันทีตอบหรือข้อสรุปบันทึกตอบด้วย และในกรณีที่บันทึกตอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่สมบูรณ์ เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว ก็ให้แจ้งการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงประเด็นไปให้ผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็วด้วย

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้ชี้แจงในบันทึกชี้แจงเรื่องทุกข์เพิ่มเติม เป็นประเด็นหรือมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ให้ถือเป็นคำร้องทุกข์เพิ่มเติมที่จะต้องดำเนินการตามระเบียบนี้ และให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดเป็นประเด็นขึ้นใหม่เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำบันทึกตอบและพร้อมกันนั้นก็ให้แจ้งการกำหนดประเด็นใหม่ไปยังผู้ร้องทุกข์เพื่อทราบด้วย แต่ถ้าเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าประเด็นหรือข้อเท็จจริงที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่นั้นมิใช่เรื่องในสาระสำคัญ จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องทบทวนประเด็นหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวตามระเบียบนี้ก็ได้

ข้อ ๑๖ เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับบันทึกชี้แจงเรื่องทุกข์เพิ่มเติมจากผู้ร้องทุกข์แล้ว ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่งสำเนาทันทีดังกล่าวไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยพลัน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบส่งบันทึกตอบเพิ่มเติมเพื่อให้ความเห็นในประเด็นหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ผู้ร้องทุกข์ได้ยกขึ้นอ้างในบันทึกชี้แจงเรื่องทุกข์เพิ่มเติมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับบันทึกเรื่องทุกข์เพิ่มเติม และเมื่อพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นจะส่งบันทึกตอบเพิ่มเติมมาหรือไม่ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการต่อไปตามระเบียบนี้

บันทึกตอบเพิ่มเติมที่หน่วยงานที่รับผิดชอบส่งมาก่อนวันที่หน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นได้รับทราบกำหนดวันนัดพิจารณาครั้งแรก ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่งสำเนาทันทีตอบเพิ่มเติมหรือข้อสรุปบันทึกตอบเพิ่มเติมที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำขึ้นไปยังผู้ร้องทุกข์โดยมิชักช้า เพื่อผู้ร้องทุกข์จะได้นำไปพิจารณาประกอบการทำบันทึกสรุปความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามข้อ ๒๔ หากจะใช้สิทธิเช่นนั้น

ข้อ ๑๗^(๓) ในระหว่างการพิจารณาสรุปสำนวน เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เห็นสมควรหรือเมื่อมีคำขอจากเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีอำนาจดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่เลขาธิการจะได้กำหนดไว้ในการมอบอำนาจตามความในมาตรา ๖๔ วรรคสอง

ข้อ ๑๘ เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาคำร้องทุกข์ บันทึกตอบ บันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม บันทึกตอบเพิ่มเติม (ถ้ามี) และรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามความจำเป็นและสมควรแล้ว ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำบันทึกสรุปสำนวนโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) สรุปข้อเท็จจริงพร้อมด้วยเหตุผล

(๒) สรุปข้อกฎหมายพร้อมด้วยเหตุผล

(๓) เสนอความคิดเห็นพร้อมด้วยเหตุผลของตนในประเด็นหรือเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์น่าจะวินิจฉัยหรือมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และหรือมีข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการหรือการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

ในการเสนอความคิดเห็นตาม (๓) ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วางตนเป็นกลางระหว่างผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ และให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๒ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานสิทธิของบุคคลในฐานะเอกชนกับประโยชน์ของทางราชการอันเป็นบริการสาธารณะเพื่อส่วนรวม

ข้อ ๑๙ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จัดทำบันทึกสรุปสำนวนให้เสร็จสิ้นและส่งสำนวนให้เลขาธิการภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่พ้นกำหนดการส่งบันทึกตอบเพิ่มเติมของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามข้อ ๑๖ และหากมีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาเกินกว่านั้นต้องให้เหตุผลไว้ในบันทึกสรุปสำนวนด้วย

(๓)แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๕ ซึ่งมีความเดิมว่า

“ข้อ ๑๗ ในระหว่างการพิจารณาสรุปสำนวน พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีอำนาจดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ได้ตามที่เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่เลขาธิการจะได้กำหนดไว้ในการมอบอำนาจตามความในมาตรา ๖๔ วรรคสอง”

ความในข้อนี้ไม่ใช่บังคับในกรณีที่มีการยื่นคำร้องทุกข์เพิ่มเติมหรือบันทึกตอบเพิ่มเติมซึ่งเป็นประเด็นหรือข้อเท็จจริงใหม่ และยังคงดำเนินการตามระเบียบนี้

หมวด ๓

วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ข้อ ๒๐ เมื่อเลขาธิการได้รับสำนวนจากเลขาธิการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และนัดประชุมของคณะดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยโดยพลัน เว้นแต่ในกรณีที่เลขาธิการเห็นว่าบันทึกสรุปสำนวนของเลขาธิการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวมีข้อบกพร่องในประเด็นสำคัญอันสมควรดำเนินการให้ได้ข้อเท็จจริง หรือมีการเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเพิ่มเติมก่อนที่จะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เลขาธิการจะสั่งให้เลขาธิการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นก็ได้

ในการเสนอสำนวนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เลขาธิการจะเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้

ก่อนที่เลขาธิการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะบันทึกสรุปสำนวนเสร็จสิ้น เลขาธิการอาจส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อพิจารณาไปพลางก่อนเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการก็ได้

ข้อ ๒๑^(๔) การจัดตั้งองค์คณะ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดตามความในมาตรา ๓๔ วรรคสาม

(๔)แก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๔ ข้อ ๖ ซึ่งมีความเดิมว่า

“ข้อ ๒๑ การจัดตั้งองค์คณะ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดตามความในมาตรา ๓๔ วรรคสาม

ในแต่ละองค์คณะ ให้มีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งเลขาธิการแต่งตั้งจากพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำหน้าที่ทั่วไปให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และมีผู้ช่วยเลขาธิการคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งเลขาธิการแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ช่วยเลขาธิการก็ได้

ในการประชุมใหญ่ให้เลขาธิการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๔ ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นเลขาธิการ และเลขาธิการจะแต่งตั้งให้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยเลขาธิการก็ได้”

ในแต่ละองค์คณะ ให้มีเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งซึ่งเลขาธิการแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้และทำหน้าที่ทั่วไปให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และจะมีผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งเลขาธิการแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้

ในการประชุมใหญ่ ให้เลขาธิการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๘ ที่เลขาธิการมอบหมาย เป็นเลขานุการ และเลขาธิการจะแต่งตั้งให้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

ข้อ ๒๒ เมื่อได้รับเรื่องจากเลขาธิการแล้ว ให้หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มอบหมายให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดคนหนึ่งเป็นคน เป็นกรรมการเจ้าของสำนวนและกำหนดวันประชุมวันใดวันหนึ่งเป็นวันสำหรับการพิจารณาครั้งแรกและแจ้งให้เลขาธิการทราบ

การกำหนดวันพิจารณาครั้งแรกจะต้องมีเวลาแจ้งเพื่อให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเจ็ดวัน

ข้อ ๒๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่ากรรมการเจ้าของสำนวนได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกิจการต่าง ๆ ตามความในข้อ ๒๙ ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีมติเป็นอย่างอื่น และเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ หากกรรมการเจ้าของสำนวนต้องการขอเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมิได้มีมติเกี่ยวกับการที่ต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๓๗ ให้เลขาธิการหรือพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง ตามที่ได้รับการร้องขอจากกรรมการเจ้าของสำนวน

ข้อ ๒๔ ในวันพิจารณาครั้งแรก ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจทำบันทึกสรุปความเห็นของตนยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และจะมาชี้แจงด้วยวาจาเพื่อประกอบบันทึกสรุปความเห็นของตนด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้ชี้แจงด้วยวาจาอย่างเดียวโดยไม่ได้นับบันทึกสรุปความเห็น

บันทึกสรุปความเห็นของผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนสิ้นสุดเวลาทำงานของวันก่อนวันพิจารณาครั้งแรก

ในการชี้แจงด้วยวาจา ให้ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ชี้แจงก่อนและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบชี้แจงในลำดับถัดไป และหลังจากการชี้แจงด้วยวาจาของผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ (ถ้ามี) แล้ว ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ชี้แจงประกอบบันทึกสรุปสำนวนของตน

เมื่อเสร็จสิ้นการชี้แจงด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ชี้แจงนั้นอีกก็ได้ หรือจะซักถามในระหว่างการชี้แจงด้วยวาจาก็ได้

หากการพิจารณาครั้งแรกไม่สามารถเสร็จสิ้นได้ภายในวันเดียวให้นัดพิจารณาในวันอื่นต่อไป

ข้อ ๒๕ ในการชี้แจงด้วยวาจา ผู้ร้องทุกข์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจมอบหมายให้ทนายความหรือผู้ที่เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๖ คนหนึ่งเข้าชี้แจงแทนได้ และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย บุคคลดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามมรรยาทวิชาชีพตามที่เลขาธิการด้วยความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้กำหนดขึ้น

ผู้ชี้แจงแทนตามวรรคหนึ่ง จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นข้าราชการประจำหรือดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (๒) เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๓) มีชื่อเสียงเลวร้ายหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

ข้อ ๒๖ ตั้งแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบได้รับทราบกำหนดวันพิจารณาครั้งแรกแล้ว ห้ามมิให้เสนอคำร้องทุกข์เพิ่มเติมหรือบันทึกเพิ่มเติม เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่สามารถเสนอได้ก่อนหน้านี้

ข้อ ๒๗ ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินวิธีพิจารณาโดยให้ผู้ร้องทุกข์ หน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือพยานให้ความเห็นหรือให้ข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี เป็นหนังสือเป็นประการสำคัญ

การสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้กระทำเท่าที่จำเป็น การเลื่อนการพิจารณาเพื่อรอการสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้กระทำได้ตามสมควร แต่ต้อง

ไม่เป็นการประวิงทำให้การพิจารณาล่าช้า ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่ฟังพยานหลักฐานนั้นก็ได้

ข้อ ๒๘ ในการพิจารณา ถ้าในประเด็นใดที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ให้อีกาสันนิษฐานแก่ผู้ร้องทุกข์ในการที่จะชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อประกอบการพิจารณาในชั้นสรุปสำนวนแล้ว แต่ผู้ร้องทุกข์มิได้ดำเนินการตามสมควรให้ถือว่าผู้ร้องทุกข์ไม่ใส่ใจในประเด็นนั้น เว้นแต่ผู้ร้องทุกข์จะแสดงให้เห็นเป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ว่า การที่มีได้ดำเนินการตามสมควรนั้นเป็นเพราะเหตุผลสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๒๙ ในการสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือตรวจสอบบันทึกหรือเอกสารวัตถุหรือสถานที่ หรือฟังคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานของรัฐนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจมอบหมายให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการแทนไม่ว่าจะกระทำในเวลาใดภายในหรือนอกสถานที่พิจารณาร้องทุกข์ แล้วรายงานให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทราบก็ได้

ข้อ ๓๐ การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ถ้าจะต้องกระทำ ณ สถานที่อื่น หรือในวันและเวลาอื่นนอกจากสถานที่พิจารณาร้องทุกข์และวันเวลาที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดตามมาตรา ๔๑ ให้หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นผู้สั่งเมื่อได้ปรึกษาหารือกับเลขาธิการเกี่ยวกับการจัดความสะดวกในทางธุรการแล้ว

ข้อ ๓๑ ในระหว่างการพิจารณา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะอนุญาตให้ผู้ร้องทุกข์ หน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือผู้ชี้แจงแทนของผู้ร้องทุกข์หรือของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๒๕ เข้าฟังการพิจารณาก็ได้

ข้อ ๓๒^(๕) ก่อนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ ยืนยันที่สรุปความเห็นของตนเป็นคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้ายอีกครั้งหนึ่งก่อนสิ้นสุดเวลา ทำงานของวันก่อนวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เห็นว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นสมควรวินิจฉัยชี้ขาดได้โดยไม่จำเป็นต้องมีคำแถลงการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่กำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาก็ได้

การกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา จะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเจ็ดวัน

ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมาชี้แจงด้วย วาจาเพื่อประกอบคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้ายด้วยตนเองก็ได้ แต่ห้ามมิให้ชี้แจงด้วยวาจา อย่างเดียวโดยไม่ได้อ่านคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้าย ในการชี้แจงด้วยวาจา ให้ผู้ร้องทุกข์ เป็นผู้ชี้แจงก่อนและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบชี้แจงในลำดับถัดไป

ข้อ ๓๒ ทวิ^(๖) เมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำ บันทึกลงเป็นคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยสรุปข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นของตนในเรื่องร้องทุกข์ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณาหรือในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนด แต่ต้องก่อนวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้ประชุมเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่อง ร้องทุกข์

ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตน เว้น แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเห็นว่าไม่จำเป็น ถ้าการชี้แจงด้วยวาจาดังกล่าวกระทำ ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชี้แจงหลังจากการชี้แจงด้วยวาจา ของผู้ร้องทุกข์และหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ (ถ้ามี) แล้ว

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๗ ซึ่งมีความเดิมว่า

“ข้อ ๓๒ ก่อนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบมีสิทธิ ที่จะยืนยันที่สรุปความเห็นของตนเป็นคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้ายอีกครั้งหนึ่งต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา”

(๖) เพิ่มเติมโดย ระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๘

ก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้มีมติวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจซักถามพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเพื่อให้ชี้แจงรายละเอียดในคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้

ในการพิจารณาเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะอยู่ในที่ประชุมมิได้

ข้อ ๓๓^(๗) ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจสอบสำนวน และก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะลงมติวินิจฉัยในเรื่องที่พิจารณานั้น ให้กรรมการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนและเสนอความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ข้อ ๓๔ ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา ๔๕ กิติ หรือในการเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการตามมาตรา ๔๘ กิติ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คำนึงถึง

- (๑) สิทธิและหน้าที่ของผู้ร้องทุกข์
- (๒) ประโยชน์ส่วนรวมของราชการอันเป็นบริการสาธารณะแก่ประชาชน
- (๓) แนวทางหรือบรรทัดฐานในการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ระบบบริหารราชการอันเป็นบริการสาธารณะ

ข้อ ๓๕ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดเสร็จสิ้นแล้ว ให้เลขาธิการเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยเช่นนั้น เว้นแต่เลขาธิการจะเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญหรือผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ

(๗) แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๔ ข้อ ๔ ซึ่งมีความเดิมว่า

“ข้อ ๓๓ ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจสอบสำนวนและให้ความเห็นในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะลงมติวินิจฉัยในเรื่องที่พิจารณานั้น ให้กรรมการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและให้ความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”

อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ หรือแก่ระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม จะขอให้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ตามความในมาตรา ๓๔ วรรคสี่ ก็ได้

หมวด ๕

การคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ข้อ ๓๖ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่นั่งพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ อาจถูกคัดค้านเพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกรณีที่ถูกร้องเรียนนั้น
- (๒) เป็นญาติกับผู้ร้องทุกข์หรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ คือเป็นผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดาน หรือเป็นพี่น้องร่วมบิดาหรือมารดา หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้ภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเนื่องจากการสมรสนับได้ภายในสองชั้น
- (๓) ทำหรือเคยทำธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการหาประโยชน์มาแบ่งปันกันกับผู้ร้องทุกข์หรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ เว้นแต่กรณีที่เป็นเพียงการถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

ข้อ ๓๗ การคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้ผู้ร้องทุกข์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบยื่นคำคัดค้านในโอกาสแรกที่จะพึงกระทำได้ แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบวันทำการนับแต่วันพิจารณาครั้งแรก

คำคัดค้านให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อเลขาธิการ ในการนี้ เลขาธิการจะขอให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน หรือจะส่งคำคัดค้านให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะใดพิจารณาวินิจฉัยก็ได้

ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้รับคำขอจากเลขาธิการตามวรรคสอง พิจารณาวินิจฉัยว่าเหตุคัดค้านเป็นไปตามที่ผู้คัดค้านได้กล่าวอ้างขึ้นหรือไม่ และเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ถูกคัดค้านนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงตั้งแต่สองในสามของที่ประชุม ก็ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

ข้อ ๓๘ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้ใดเห็นว่าตนมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านได้ตามข้อ ๓๖ หรือเห็นว่ามิเหตุอื่นที่อาจจะมีการกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณา วินิจฉัยได้โดยเที่ยงธรรม จะแจ้งให้เลขาธิการทราบเพื่อขอถอนตัวออกจากการพิจารณา วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นก็ได้

ข้อ ๓๙ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป*

๙

ประกาศ ณ วันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๒

ลงชื่อ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
(เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)
ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

* ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๙๖ ตอนที่ ๑๙๐ หน้า ๖ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๒

หน้าว่าง

ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ว่าด้วย

การจัดองค์คณะของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

พ.ศ. ๒๕๒๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการจัดองค์คณะของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒”

ข้อ ๒ ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ร่วมกันวินิจฉัยเป็นองค์คณะ แต่ละองค์คณะประกอบด้วยหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่ง และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อื่นอย่างน้อยสี่คน ทั้งนี้ตามคำสั่งของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีหน้าที่กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

ในกรณีที่หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาครั้งใดได้ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เลือกกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาครั้งนั้น

ข้อ ๓ ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะใดไม่ครบองค์คณะ เพราะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดคนหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือถูกคัดค้าน หรือขอถอนตัวตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีการ้องขอให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะอื่นไปร่วมปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ครบองค์คณะได้ โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมในด้านประสบการณ์ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบกันเข้าเป็นองค์คณะในการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ

ข้อ ๔ ในกรณีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญหรือผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันก่อให้เกิดผลเสียแก่ประโยชน์สาธารณะหรือแก่ระเบียบบริหารราชการเป็นส่วนรวม ให้จัดมีการประชุมใหญ่ได้เมื่อ

(๑) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น มีมติร้องขอให้มีการประชุมใหญ่

(๒) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อ

(ก) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะใดคณะหนึ่งแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะอื่นที่เคยมีมาแล้ว

(ข) ความเห็นของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มิได้ร้องขอให้มีการประชุมใหญ่ตาม (๑)

ข้อ ๕ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๒

ประกาศ ณ วันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๒

ลงชื่อ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

(เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มติคณะรัฐมนตรี

**(การให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และให้ส่วนราชการ
ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยฯ)**

หน้าว่าง



ที่ นร ๐๒๐๓/ว.๖๙

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม.๑๐๓๐๐

๒๒ เมษายน ๒๕๒๘

เรื่อง การขอมติคณะรัฐมนตรี เพื่อกำชับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่
สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรียน เวียนกระทรวง ทบวง กรม

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
ยังมีอุปสรรคและไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของกฎหมาย เนื่องจากส่วนราชการ
ต่าง ๆ มิได้เร่งรัดในการให้ข้อเท็จจริงแก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับกรณีที่มี
ผู้ร้องทุกข์ ภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และนอกจากนั้นในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้มี
คำสั่งให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อปลดปล่อยทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์แล้ว ก็ยังปรากฏด้วยว่า ส่วน
ราชการหลายแห่งมิได้เร่งรัดดำเนินการตามคำสั่งของท่านนายกรัฐมนตรีในเวลาอันควร สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติกำชับให้ส่วนราชการหน่วยงาน
ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ฯลฯ โดยเคร่งครัด
และในกรณีที่มิได้คำสั่งของท่านนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
ก็ให้ส่วนราชการดำเนินการตามคำสั่งของท่านนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว หากปรากฏว่าส่วนราชการ
ใดมีอุปสรรคหรือไม่สามารถปฏิบัติได้ตามระเบียบนั้นหรือตามคำสั่งได้ ภายในเวลาอันควร หรือ
ภายในเวลาที่กำหนดให้ ก็ขอให้แจ้งเหตุผลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบโดยเร็ว และ
ในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลก็ให้ยับยั้ง
บัญชาดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๒๘ ลงมติเห็นชอบด้วยและให้
ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เสนอโดยเคร่งครัด

จึงเรียนยืนยันมา เพื่อก่อปฏิบัติและแจ้งให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ
ในสังกัดถือปฏิบัติต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๒๔๑๐๐๐๗

**หนังสือเวียนกระทรวงการคลัง
ระเบียนปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินตามคำวินิจฉัยฯ**

หน้าว่าง



ที่ กค ๐๕๑๔/๓๕๗๕

กระทรวงการคลัง

ในพระบรมมหาราชวัง ๑๐๒๐๐

๒๐ มกราคม ๒๕๒๙

เรื่อง การเบิกจ่ายเงินตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดี เลขานุการ

ด้วยปรากฏว่าในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับส่วนราชการนั้น มีบางกรณีที่คุณคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยให้ส่วนราชการต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตน และมีพันธะที่จะต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ร้องทุกข์ แต่เนื่องจากการจ่ายเงินในกรณีเช่นนี้อาจมีข้อสงสัยในทางปฏิบัติว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ส่วนราชการต้องจ่ายเงินหรือชดใช้เงินเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติอย่างไรต่อไป

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว ขอเรียนข้อความเข้าใจว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา ๔๘ และ ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ส่วนราชการใดต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตนเป็นจำนวนเงินเท่าใดแล้ว ให้ส่วนราชการนั้นรีบทำหนังสือขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง ในรายละเอียดการเบิกจ่ายโดยด่วนต่อไป และเมื่อกระทรวงการคลังอนุญาตให้เบิกจ่ายเงินแล้ว ให้รีบดำเนินการเบิกเงินเพื่อจ่ายให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีโดยด่วนด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และโปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติด้วย
จักขอบคุณมาก.

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) . ไพจิตร โรจนวานิช
(นายไพจิตร โรจนวานิช)

รองปลัดกระทรวงฯ ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง

กองกฎหมายและระเบียบการคลัง

โทร. ๒๒๑๓๘๒๐

หน้าว่าง

คำสั่งนายกรัฐมนตรี
ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีปลดเปลื้องทุกข์ต่อจาก
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

หน้าว่าง



ที่ สร.๐๑๐๘/๑๗๔๖๑

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

๘ ตุลาคม ๒๕๒๔

เรื่อง แจ้งผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือที่ สร.๐๖๐๑/๑๓๑๗ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๒๔

ตามหนังสือดังกล่าวถึง แจ้งผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เรื่องนาย ประสาร สุขประสาร ร้องทุกข์ว่าได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีไปเพื่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี สั่งการตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณา นั้น

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้เสนอรองนายกรัฐมนตรี พิจารณาโดยมีความเห็นว่าเห็นควรสั่งการไม่รับเรื่องไว้พิจารณา แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่ทุกข์ของราษฎรนั้นเป็นเรื่องที่ไม่มีอายุความ ถ้าทุกข์นั้นยังมิได้รับการบำบัดก็จะกินแค้นแกล้งใจอยู่ตลอดไป ถ้ามีทางใดที่จะทำให้เขาสิ้นทุกข์ ไม่ว่าโดยการแก้ไขปัญหาให้เขาหรือทำความเข้าใจกับเขา (ในกรณีที่เกิดจากการเข้าใจผิด) ทางราชการหน่วยใดหน่วยหนึ่งก็ต้องพยายามทำ แต่โดยที่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ถูกผูกมัดโดยกฎหมายและระเบียบเสียจนไม่สามารถแก้ทุกข์ราษฎรได้ จึงเห็นควรกำหนดเป็นหลักการว่า ต่อไปเรื่องใดที่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ไม่รับหรือยกเสีย เพราะเหตุแห่งข้อจำกัดเช่นนั้น เช่น เรื่องอายุความหรือเรื่องที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ก็ขอให้ส่งเรื่องไปให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ทุกข์ของราษฎรต่อไป รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก เสริม ณ นคร) สั่งและปฏิบัติราชการแทน

นายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาตามที่สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาเสนอ และให้ดำเนินการตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอแนะ
จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) พลโท จันทรคุปต์ สิริสุทธี

(จันทรคุปต์ สิริสุทธี)

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
รักษาราชการแทน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

กองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ

โทร. ๒๔๑๒๑๔๔

(๒)

**ระเบียบภายในของ
“สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา”**

หน้าว่าง

๑. “แบบแผนการปฏิบัติราชการ” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการกฤษฎีกา

หน้าว่าง

กรรมการร่างกฎหมาย

หน้าว่าง



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ.....สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๑๗๐ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๒๕
ส่วนราชการ.....สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ขอประทานเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมาย จำนวน ๕๒ ท่าน ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๒ นั้น บัดนี้ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการร่างกฎหมายจะครบกำหนด ๓ ปี ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ กระผมจึงขอประทานเสนอเพื่อพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้ ๒ ประการ คือ ขอความเห็นชอบจากท่านนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ในแนวนโยบาย “การคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมาย ประการหนึ่ง และขอเสนอตัวบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายในครั้งนี้ ซึ่งเป็นระยะชั่วคราวที่ยังไม่สามารถปฏิบัติตามแนวนโยบายที่จะกำหนดไว้ได้โดยเคร่งครัด อีกประการหนึ่ง

(ก) แนวนโยบายการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมาย

โดยที่ตามมาตรา ๑๓^(๑) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ได้กำหนดบุคคลที่มีคุณสมบัติที่อาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายไว้หลายประเภทและ

(๑) มาตรา ๑๓ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า

(๒) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(๓) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๔) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖

(๕) มีความรู้และเคยทำงานในการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและมีความชำนาญ และความสามารถเป็นประโยชน์แก่งานของกรรมการร่างกฎหมาย

หลายอาชีพ เช่น เป็นข้าราชการฝ่ายบริหาร(ไม่ต่ำกว่าอธิบดี) ผู้พิพากษา(ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา) ข้าราชการทหาร(ไม่ต่ำกว่าตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด) อาจารย์ในมหาวิทยาลัย และผู้มีความรู้ในการร่างกฎหมาย และนอกจากนั้น กฎหมายยังเปิดโอกาสให้พิจารณาแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายได้ ทั้งจากบุคคลที่ยังรับราชการประจำอยู่ และจากข้าราชการบำนาญ

ในทางปฏิบัติที่แล้มาแล้ว ได้มีการคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายโดยมิได้มีการกำหนด “แนวนโยบาย” การคัดเลือกไว้แน่นอน ดังนั้น จึงอาจทำให้มีกรรมการร่างกฎหมายที่ประกอบอาชีพใดอาชีพหนึ่งมากเกินไป และอาจมีกรรมการร่างกฎหมายที่ยังคงรับราชการอยู่ในตำแหน่งบริหารที่สำคัญ (และรับรู้ปัญหาใหม่ ๆ ในการบริหาร) น้อยเกินไป การที่มีได้กำหนด “แนวนโยบาย” การคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้ง ฯ ให้มีหลักเกณฑ์ไว้ก่อน เช่นนั้น ทำให้การคัดเลือกตัวบุคคลขาดความแน่นอนและขึ้นอยู่กับความเห็นของบุคคลที่มีอำนาจพิจารณาเสนอขอแต่งตั้งโดยปราศจากแนวทางกำกับเป้าหมายไว้ในระยะยาว อันมีผลให้แนวความคิดทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายอาจหนักไปในด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะโดยไม่มีการประสานความคิดและเหตุผลในด้านอื่น ๆ จากกรรมการร่างกฎหมายที่มีประสบการณ์และพื้นฐานต่างกัน

ฉะนั้น เพื่อให้การพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเป็นไปโดยมีแนวทาง และในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นหลักเกณฑ์ที่ตายตัวเกินไป จึงเห็นควรกำหนดเป็น “แนวนโยบาย” การคัดเลือกตัวบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายไว้ โดยพิจารณาถึงข้อที่ควรคำนึงในประการที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ การเฉลี่ยคุณสมบัติและอาชีพของผู้ที่เป็นกรรมการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะคุณสมบัติและอาชีพของกรรมการร่างกฎหมายย่อมมีผลสะท้อนต่อแนวความคิดที่ปรากฏออกมาในรูปของความเห็นทางกฎหมายและในรูปของการกำหนดกลไกในร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ฉะนั้น ผู้ที่ประกอบเข้าเป็นกรรมการร่างกฎหมายจึงไม่ควรมีความคุณสมบัติ อาชีพ และประสบการณ์ในทางใดทางหนึ่งมากเกินไป เพราะจะทำให้แนวความคิดของกรรมการร่างกฎหมายหนักไปในทางเหตุผลด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะและไม่ให้ความสำคัญแก่เหตุผลด้านสังคมศาสตร์อย่างอื่นเพียงพอ

ประการที่สอง คือ การเฉลี่ยประสบการณ์ในอดีตกับปัจจุบัน ระหว่างผู้ที่เป็นกรรมการร่างกฎหมายในฐานะที่เป็นข้าราชการบำนาญและผู้ที่ยังคงดำรงอาชีพเดิมที่มีประสบการณ์ในปัญหากฎหมายและปัญหาการบริหารในอดีต กับข้าราชการประจำการในตำแหน่งบริหารระดับสูง ซึ่งมีประสบการณ์ของปัญหากฎหมายและปัญหาการบริหารในปัจจุบัน ฉะนั้น เพื่อให้แนวความคิด

ของกรรมการร่างกฎหมายมีส่วนประกอบของประสบการณ์ทั้งสองประเภท จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องนี้ไว้ในแนวนโยบายด้วย

การกำหนดหลักเกณฑ์ในประการที่สองเรื่องเจตคติประสบการณ์ฯ นี้ จะก่อให้เกิดผลในหลักปฏิบัติ ๒ ประการ คือ (๑) ผู้ที่แต่งตั้งเพราะการดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ ย่อมเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการพิจารณาแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายครั้งใหม่ทุก ๆ ๓ ปี แต่สำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการบำนาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิอาวุโสในทางปฏิบัติจะไม่มีเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหลักในแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง และ (๒) เพื่อให้แนวความคิดทางกฎหมายปกครองมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนพอสมควร สำหรับเป็น “ระเบียบแบบแผน” ในการปฏิบัติราชการประจำ กรรมการร่างกฎหมายที่เป็นข้าราชการบำนาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิอาวุโส ควรจะมีจำนวนในอัตราส่วนที่มากกว่ากรรมการร่างกฎหมายที่เป็นข้าราชการประจำ

ประการที่สาม โดยที่กรรมการร่างกฎหมายเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว ควรมีความเป็นอิสระในแนวความคิดตามคุณสมบัติและประสบการณ์ของตนเอง และสามารถเสนอความเห็นต่อส่วนราชการและคณะรัฐมนตรีได้ในแนวทางที่เป็นกลางจากเหตุผลในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้น จึงควรกำหนดแนวนโยบายในการคัดเลือกตัวบุคคลไว้ด้วยว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการร่างกฎหมายไม่ควรเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือประกอบอาชีพที่ขัดต่อการให้ความเห็นทางกฎหมายในฐานะกรรมการร่างกฎหมาย^{(๑)(๒)}

อันที่จริง บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ได้เปิดโอกาสที่จะให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจเพื่อแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายได้ตามความเหมาะสม แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีเหตุผลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ฝ่ายบริหารยอมใช้ “อำนาจในทางบริหาร” กำหนดระเบียบแบบแผนในทางราชการขึ้นเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้

(๑) ทั้งนี้ โดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ข้าราชการประจำไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

(๒) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ กำหนดคุณสมบัติในเรื่องนี้ไว้เฉพาะสำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็น “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”

มาตรา ๓๑ ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้กำหนดขึ้น

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากตำแหน่ง

การบริหารราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นไปโดยมีเป้าหมายในระยะยาวและสามารถประเมินผลได้

หาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นด้วยในการกำหนด “แนวนโยบาย” การคัดเลือกตัวบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมาย ในประเด็นดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอประทานเสนอต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) กำหนดให้เป็น “แนวนโยบาย” ในเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

๑. ผู้ที่จะได้รับการพิจารณาฯ เพราะมีคุณสมบัติในทางนิติศาสตร์ ควรที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในสาขากฎหมายที่แตกต่างกันไป

๒. ผู้ที่จะได้รับการพิจารณาฯ จำนวนหนึ่ง ควรมาจากผู้ที่ “กำลัง” ดำรงตำแหน่งในทางบริหารระดับสูงที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายและเหมาะสมที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งแต่ไม่ควรเกินกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

๓. นอกเหนือจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ในกฎหมายสาขาต่าง ๆ ให้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์อย่างอื่นตามจำนวนที่เหมาะสมกับงานในหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นฐานของปัญหาดังกล่าวด้วย

๔. ผู้ที่ได้รับคัดเลือก ไม่ควรเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายในฐานะกรรมการร่างกฎหมาย

หาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วและดำริเห็นสมควร ขอได้โปรดมีบัญชาสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไปในอนาคตเมื่อจะมีการเสนอขอให้พิจารณาแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมาย

(ข) บุคคลที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายในครั้งนี้

โดยที่การแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายแต่เดิมยังไม่เคยมีการกำหนดแนวนโยบายการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายเป็นที่แน่นอนมาก่อน ดังนั้น ในการเสนอบุคคลที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายในครั้งนี้ จึงยังไม่อาจดำเนินการตามแนวนโยบายที่จะกำหนดได้ ฉะนั้น ในครั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเสนอในหลักการว่า ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมายอยู่แล้ว สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งใหม่ทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๔๙ ท่าน (จากจำนวนที่แต่งตั้งเดิม ๕๒ ท่าน ในปีพ.ศ. ๒๕๒๒) และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอผู้ที่สมควรจะได้รับแต่งตั้งเพิ่มขึ้นอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตาม “แนวนโยบาย” ดังกล่าวข้างต้นให้มากที่สุด โดยเพิ่มผู้ที่จะเป็นกรรมการร่างกฎหมาย จากข้าราชการประจำซึ่งกำลังดำรงตำแหน่งระดับสูงทางบริหารและนักกฎหมายกับนักวิชาการทางสาขาอื่นดังต่อไปนี้ คือ

๑. พิจารณาจากหลักเกณฑ์ผู้ที่ “กำลัง” ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางบริหารเพื่อเข้ามาเจียยประสพการณ์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรเสนอบุคคลที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งดังต่อไปนี้

๑.๑ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงและเทียบเท่า ได้แก่ นาย..... (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) นาย..... (เลขาธิการ ก.พ.) นาย..... (ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ) และนาย..... (เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) รวม ๔ ท่าน

๑.๒ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในทางการร่างกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แก่ นาย..... นาย..... และนาย..... ซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายประจำ รวม ๓ ท่าน

๑.๓ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิบดี (หรือเทียบเท่า) ของส่วนราชการที่สำคัญและมีคุณสมบัติเหมาะสม ได้แก่ นาย..... (อธิบดีกรมอัยการ) นาย..... (อธิบดีกรมสรรพากร) และ พลโท (เจ้ากรมพระธรรมนูญ) รวม ๓ ท่าน

จำนวนกรรมการร่างกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในด้านนี้รวมทั้งสิ้น ๑๐ ท่าน

๒. พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการเจียยคุณสมบัติและอาชีพของกรรมการร่างกฎหมาย^(๑) ดังต่อไปนี้

๒.๑ ทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่ในขณะนี้ กรรมการร่างกฎหมายทั้งหมดของคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังมิได้มีผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอ นาย..... (อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ)

๒.๒ การบริหารงานบุคคล ในขณะที่กรรมการร่างกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลมีเพียง ๑ ท่าน คือ พันเอก..... (และหากเพิ่มเลขาธิการ ก.พ. ในฐานะโดยตำแหน่งตามข้อเสนอ ๑.๑ ก็จะเป็น ๒ ท่าน) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอ นาย..... อดีตเลขาธิการ ก.พ. เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งท่าน

(๑) ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการเจียยคุณสมบัติและอาชีพในด้านอื่นของผู้ที่เป็นกรรมการร่างกฎหมาย และยังคงได้รับการพิจารณาเสนอแต่งตั้งต่อไปในครั้งนี้ ด้วยแล้ว คือ

- ในด้านตุลาการ มีอยู่แล้วทั้งสิ้น ๒๒ ท่าน โดยเป็นผู้เคยรับราชการ ๑๗ ท่าน และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน ๕ ท่าน
- ในด้านอัยการ มีอยู่แล้ว ๓ ท่าน
- ในด้านตุลาการพระธรรมนูญศาลทหาร มีอยู่แล้ว ๔ ท่าน

๒.๓ ด้านเศรษฐศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ขณะนี้กรรมการร่างกฎหมายในด้านนี้ที่มีความคิดริเริ่มและสามารถวางกลไกในตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังไม่เพียงพอ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเสนอ นาย.....(อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง)

๒.๔ ด้านบริหารธุรกิจ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอ นาย.....
.....(ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย)

จำนวนกรรมการร่างกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในด้านนี้รวมทั้งสิ้น 4 ท่าน

กล่าวโดยสรุป ผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายทั้งหมดในขณะนี้ จะเป็นจำนวน ๖๓ ท่าน ซึ่งมากกว่าการแต่งตั้งครั้งก่อน (จำนวน ๕๒ ท่าน) เป็นจำนวน ๑๑ ท่าน ซึ่งจำนวนกรรมการร่างกฎหมายที่แต่งตั้งเพิ่มขึ้นกว่าเดิมนี้อาจทำความลำบากให้แก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับงบประมาณในหมวดค่าตอบแทนบ้าง แต่อย่างไรก็ตามโดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยที่ระยะเวลานี้เป็นระยะเวลาชั่วคราวในระหว่างที่ปรับปรุง “โครงสร้าง” ของกรรมการร่างกฎหมายตามนโยบายระยะยาว ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ประจำในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำงานให้มากกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อลดจำนวนการประชุมของกรรมการร่างกฎหมายที่กำหนดไว้และเพื่อให้เป้าหมายระยะยาวของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผลสำเร็จ อันจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการอย่างมากในอนาคต

กระผมจึงขอประทานเสนอมาเพื่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้โปรดพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และพร้อมกันนี้กระผมได้แนบ

(๑) รายชื่อกรรมการร่างกฎหมายทั้งหมดที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมาย จำนวน ๖๓ ท่าน ถ้า ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นพ้องด้วย ขอได้โปรดนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ (เอกสารหมายเลข ๑)

(๒) รายชื่อกรรมการร่างกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแสดงการแยกประเภทตามอาชีพและการดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำหรือข้าราชการบำนาญ (เอกสารหมายเลข ๒) เพื่อเปรียบเทียบ

การจะควรประการใดสุดแต่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจะพิจารณาเห็นสมควร

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ.....สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่..... นร ๐๕๐๑/๓๓๙ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗
เรื่อง- การแต่งตั้งประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔
- การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ขอประธานเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องจาก นาย.....(องคมนตรี) ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ ได้ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ และตำแหน่งประธานคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่างลง และมีความจำเป็นต้องดำเนินการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งขึ้นแทน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอประธานเสนอเพื่อพิจารณาดังต่อไปนี้

(๑) การแต่งตั้งประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอเพื่อพิจารณาเป็น ๒ ประการ คือการกำหนดหลักการเพื่อพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคล กับการเสนอตัวบุคคลเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

๑.๑ การกำหนดหลักการเพื่อคัดเลือกตัวบุคคล

โดยที่ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการร่างกฎหมายในแต่ละคณะ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังมิได้กำหนดแนวทางเพื่อเป็นแบบแผนในการดำเนินการที่แน่นอนแต่อย่างใด ฉะนั้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการเสนอตัวบุคคลเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการร่างกฎหมาย และเพื่อเป็นแนวทางให้เกิดความเห็นที่เป็นกลางในแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองทางบริหารโดยเฉพาะ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอประธานเสนอต่อท่านนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) เพื่อกำหนดเป็นแนวนโยบายสำหรับสำนักงานฯ ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการร่างกฎหมายคณะต่าง ๆ ในหลักการ ๒ ประการ คือ อารูโส และผลงาน

(ก) อาวุโส อาวุโสของกรรมการร่างกฎหมาย สำนักงานฯ จะพิจารณาจากประสบการณ์ที่เกิดจากระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมายเป็นสำคัญ และการดำรงตำแหน่งทางราชการที่เกี่ยวกับกฎหมายตำแหน่งอื่น^(๑) จะพิจารณาเป็นส่วนประกอบ

(ข) ผลงาน ผลงานของกรรมการร่างกฎหมาย สำนักงานฯ จะพิจารณาจากการที่ฝ่ายบริหารและบุคคลทั่วไป ได้ให้การยอมรับและให้ความเชื่อถือในแนวทางคำวินิจฉัยของกรรมการร่างกฎหมาย^(๒) และในผลงานอื่นของกรรมการร่างกฎหมาย ตลอดจนการยอมรับและการให้ความเชื่อถือในตัวบุคคล

๑.๒ การแต่งตั้งประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔

ในบรรดาผู้ที่อาวุโสสูงสุดของกรรมการร่างกฎหมายที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมายจนถึงปัจจุบันมากกว่า ๒๐ ปี มีอยู่ ๕ ท่านด้วยกัน คือ นาย นาย พ.อ. พลโท และ หลวง (โปรดดูรายชื่อกรรมการร่างกฎหมายและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในเอกสารแนบหมายเลข ๑)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว ใครขอประธานเสนอ นาย ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการฯ คณะที่ ๔ สืบไป ในปัจจุบันนี้ นาย เป็นกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และเป็นกรรมการร่าง

(๑) การดำรงตำแหน่งทางราชการที่เกี่ยวกับกฎหมายบางประเภทของประเทศไทย เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษา เป็น “ระบบปิด” ซึ่งแตกต่างกับต่างประเทศ ซึ่งเป็น “ระบบเปิด”

ระบบปิด หมายความว่า การเลื่อนตำแหน่งผู้พิพากษาจากระบบศาลล่างไปสู่ระบบศาลสูง (ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา) ของประเทศไทย จะจำกัดตัวบุคคลอยู่แต่เฉพาะผู้ที่เคยเป็นผู้พิพากษามาแล้วเท่านั้น แต่ในต่างประเทศซึ่งใช้ “ระบบเปิด” การพิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษา จะกระทำการคัดเลือกจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติและคุณวุฒิทางกฎหมายที่ประสบความสำเร็จในการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในด้านต่าง ๆ

ด้วยเหตุนี้ ประสบการณ์และความชำนาญการของผู้พิพากษาของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาในศาลสูง จึงแตกต่างกับต่างประเทศ

สำหรับการแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เป็นไปตาม “ระบบเปิด” คือกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติเป็นมาตรฐานไว้และสามารถคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมาย จากนักกฎหมายและนักบริหารที่ประสบความสำเร็จหรือมีคุณสมบัติพิเศษโดยเฉพาะได้

(๒) ในปัจจุบันนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการเก็บบันทึกรายงานการประชุมในรายละเอียด และวางแผนทางการวิเคราะห์คำวินิจฉัยฯ และติดตามผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร อันเป็นผลจากการวิจัยปัญหาข้อกฎหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย)

กฎหมายที่มีอาวุโสสูงสุดในบรรดากรรมการร่างกฎหมาย กล่าวคือ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วเป็นเวลา ๒๙ ปีเศษ และนอกจากนั้น เป็นผู้มีความรู้สํ้าเร็จขั้นปริญญาเอกทางกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศส เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นศาสตราจารย์สอนวิชากฎหมายปกครองในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เคยเขียนตำราและคำบรรยายเกี่ยวกับวิชากฎหมายปกครอง ทั้งได้ปฏิบัติงานในการร่างกฎหมายและวินิจฉัยปัญหากฎหมายที่มีผลงานก่อให้เกิดผลดีแก่การบริหารราชการแผ่นดินตลอดมา

และเนื่องจากขณะนี้ นาย..... ดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ การแต่งตั้งดังกล่าวจึงทำให้จำนวนกรรมการร่างกฎหมายในคณะที่ ๕ ลดลงหนึ่งท่าน สำนักงานฯ จึงขอประทานเสนอเปลี่ยน นาย..... (อธิบดีกรมอัยการ) จากกรรมการฯ คณะที่ ๔ ไปดำรงตำแหน่งกรรมการฯ คณะที่ ๕ ซึ่งในการนี้ จะทำให้กรรมการฯ คณะที่ ๔ และคณะที่ ๕ มีจำนวนเท่ากัน คณะละ ๗ ท่าน

(๒) การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว ใคร่ขอประทานเสนอ นาย..... ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสืบแทนนาย..... ต่อไป ขณะนี้ นาย..... เป็นกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอยู่แล้ว เป็นองคมนตรี เคยเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา เป็นศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเป็นผู้มีคุณสมบัติและความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวง

และเนื่องจาก กรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวได้ขาดจำนวนลงหนึ่งท่าน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอประทานเสนอ นาย..... ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว ขณะนี้ นาย..... ได้ปฏิบัติหน้าที่ในอนุกรรมการของคณะกรรมการคณะนี้อยู่แล้ว นาย..... ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา เป็นอาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (โปรดดูรายชื่อกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รายชื่อคณะอนุกรรมการฯ ในเอกสารแนบหมายเลข ๒)

หาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอประทานเสนอ (๑) คำสั่งแบ่งกรรมการร่างกฎหมายออกเป็นคณะ (แต่งตั้งให้นาย..... เป็นประธานกรรมการฯ คณะที่ ๔ และให้นาย..... เป็นกรรมการฯ

คณะที่ ๕) และ (๒) คำสั่งปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (แต่งตั้งให้นาย.....เป็นประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และให้ นาย.....เป็นกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) รวม ๒ คำสั่ง มาเพื่อโปรดพิจารณาลงนามในคำสั่งดังกล่าว ตามแต่จะดำริแล้วด้วย

อนึ่ง สำหรับคำสั่งที่ (๒) เรื่องการปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นั้น โดยที่คณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น ก่อนที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจะพิจารณาลงนามในคำสั่ง ขอให้โปรดดำเนินการเพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

หน้าว่าง



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ.....สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่.....สร. ๐๖๐๑/๑๕๔๕.....วันที่.....๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๕
เรื่อง.....ขอแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....

ขอประทานเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามที่ได้มีพระบรมโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จำนวน ๑๕ ท่าน ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒) ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๒ นั้น บัดนี้ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะครบกำหนด ๓ ปี ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๕ กระผมจึงขอประทานเสนอตัวบุคคลเพื่อพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งในเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ตราขึ้นใหม่ ในปีพ.ศ. ๒๕๒๒ จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวมีความประสงค์จะปรับปรุงแก้ไขระบบเกี่ยวกับการร้องทุกข์ เพื่อให้การรับเรื่องร้องทุกข์มีประสิทธิภาพ และมีวิธีพิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงเรื่องร้องทุกข์อย่างรอบคอบและเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนและเพื่อให้เกิดการวาง “ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ” ที่รัดกุมและในขณะเดียวกันให้ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับลักษณะงานของฝ่ายบริหารประเภทต่าง ๆ จำนวนมาก ดังนั้น ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องให้ความสำคัญแก่คุณสมบัติพื้นฐานและประสบการณ์ของบุคคลที่ประกอบกันเข้าเป็นองค์คณะในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งควรจะต้องประกอบกันจากหลาย ๆ ด้าน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรทัดฐานที่เกิดจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นแนวทางที่ค้ำประกันถึงผลดีผลเสียในระบบการบริหารราชการ (บริการสาธารณะ) จากหลาย ๆ ด้าน และเป็นผลดีแก่ระบบการบริหารในระยะยาว

ในการแต่งตั้งกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ในครั้งก่อน (พ.ศ. ๒๕๒๒) เป็นการแต่งตั้งที่ยังไม่มีโอกาสทบทวนและกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเจตยคุณสมบัติและประสบการณ์ของกรรมการแต่ละท่าน ทั้งนี้ เพราะเป็นการแต่งตั้งครั้งแรกหลังจากที่เพิ่งตรากฎหมายขึ้นใหม่ และดังนี้จึงได้แต่งตั้งขึ้นเพียง ๑๕ ท่านเท่านั้น และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๖^(๑)แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ขอให้ท่านนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายจำนวนหนึ่งมาปฏิบัติหน้าที่กรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์เพิ่มขึ้นอีก ๑๒ ท่าน ดังนั้น ในขณะนี้จึงมีกรรมการกฤษฎีกาที่ปฏิบัติหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์รวมทั้งสิ้น ๒๗ ท่าน (กรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ ๑๕ ท่าน กรรมการร่างกฎหมายที่มาปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ตามมาตรา ๗๖ อีก ๑๒ ท่าน) ทั้งนี้ โดยมีข้อจำกัดว่าอำนาจของท่านนายกรัฐมนตรีในการสั่งการให้กรรมการร่างกฎหมายมาปฏิบัติหน้าที่ในการร้องทุกข์ตามมาตรา ๗๖ นี้จะมีระยะเวลาเพียง ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับเท่านั้น โดยจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๗

สำหรับการพิจารณาแต่งตั้งกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ในครั้งนี้ เป็นช่วงเวลาที่ผ่านมาแล้ว โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นหน่วยงานบริหารภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ได้ติดตามการทำงานของคณะกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์มาระยะหนึ่งแล้ว^(๒) ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเสนอท่านนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวนโยบายในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ถือปฏิบัติต่อไปในอนาคต ดังต่อไปนี้

ประการแรก คือการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลควรยึดถือหลักการที่ให้มีการเจตยคุณสมบัติอาชีพ และประสบการณ์ของผู้ที่จะเป็นกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ ทั้งนี้ เพราะคุณสมบัตินี้ อาชีพ และประสบการณ์ของกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ย่อมมีผลสะท้อนต่อแนวความคิดที่ปรากฏออกมา

(๑) มาตรา ๗๖ ภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจสั่งให้กรรมการร่างกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และให้กรรมการร่างกฎหมายผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์

(๒) ผลการติดตามการทำงานของคณะกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสวนหนึ่งได้ปรากฏในเอกสาร “บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศาลปกครอง ฯลฯ พ.ศ..... (ที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม)” ซึ่งได้มีการวิเคราะห์ “กรณีตัวอย่าง” เกี่ยวกับแนวความคิดในกรณีร้องทุกข์ที่สำคัญ ๆ ไปแล้ว

ในรูปของคำวินิจฉัย ฉะนั้น ผู้ที่จะประกอบเข้าเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงไม่ควรมียุคนสมบัติ อาชีพ และประสบการณ์ในด้านเดียวกันมากเกินไป เพราะจะทำให้แนวความคิดของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หนักไปในทางเหตุผลจากด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่เกิดความสมดุลในเหตุผลด้านอื่นในทางสังคมศาสตร์หรือในทางบริหาร

ประการที่สอง คือการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลควรคำนึงถึงการเฉลี่ยประสบการณ์ในอดีตกับประสบการณ์ในปัญหาปัจจุบัน กล่าวคือ สมควรให้มีอัตราส่วนระหว่างกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เป็นข้าราชการบำนาญ (และผู้ทรงคุณวุฒิอาสาซึ่งมีประสบการณ์ในปัญหากฎหมายและปัญหาการบริหารในอดีต) กับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่แต่งตั้งจากข้าราชการประจำ ในตำแหน่งบริหารระดับสูงซึ่งมีประสบการณ์ของปัญหากฎหมายและปัญหาการบริหารในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามหลักข้อนี้มีข้อจำกัดในทางปฏิบัติมากกว่าการแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะตัวบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อีกทั้งงานในหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องการการให้ความเห็นที่เป็นเอกเทศอยู่มาก ดังนั้น การแต่งตั้งข้าราชการประจำเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงจะพึงกระทำเมื่อมีความจำเป็นและเหมาะสมจริง ๆ เท่านั้น

กล่าวโดยสรุป จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการพิจารณาเสนอคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ที่มีคุณสมบัติในทางนิติศาสตร์ ควรเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในสาขากฎหมายที่แตกต่างกัน

(๒) การพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำ ควรจะพิจารณาแต่งตั้งเฉพาะจากผู้ที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริง

(๓) นอกเหนือไปจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ แล้ว ควรพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และการบริหารราชการแผ่นดิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญในส่วนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาเรื่องราวที่มีการร้องทุกข์เป็นส่วนใหญ่

(๔) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ซึ่งมาตรา ๓๑^(๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติห้ามไว้)

หาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พิจารณาและดำริเห็นสมควร ขอได้โปรดมีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการพิจารณาการแต่งตั้งตัวบุคคลในครั้งนี้อย่างเคร่งครัด และในครั้งต่อไปด้วย

๒. บุคคลที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในครั้งนี้

โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการพิจารณาข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

๒.๑ จากการติดตามคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่สำคัญ ๆ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลของคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งประกอบด้วยกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จำนวน ๑๕ ท่าน (ประกอบด้วยผู้ซึ่งเคยเป็นผู้พิพากษาจำนวน ๖ ท่าน ฝ่ายบริหาร ๕ ท่าน อัยการ ๓ ท่าน และตำรวจ ๑ ท่าน) กับกรรมการร่างกฎหมายที่มาปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องร้องทุกข์อีก ๑๒ ท่าน (ประกอบด้วยผู้ซึ่งเคยเป็นผู้พิพากษา ๖ ท่าน ฝ่ายบริหาร ๕ ท่าน อัยการ ๑ ท่าน) อาจกล่าวได้ว่าแนวคำวินิจฉัยอาจจะยังไม่เป็นไปตามของหลักกฎหมายปกครอง และยังไม่ไปสู่แนวทางที่จะสร้างระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการในระยะยาวได้มากนัก

๒.๒ จากการรวบรวมและวิเคราะห์ลักษณะเรื่องร้องทุกข์ที่ประชาชนได้ร้องทุกข์ในระยะที่แล้่วมา ปรากฏว่า ยังขาดกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ทางด้านภาษี ทางด้านการก่อสร้าง ทางด้านบริหารทั่วไป และทางด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการร้องทุกข์อยู่มากพอสมควร

(๓) มาตรา ๓๑ ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้กำหนดขึ้น

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากตำแหน่ง

๒.๓ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา “สถานภาพ” ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อยู่ในลักษณะที่สูงกว่าสถานภาพของกรรมการร่างกฎหมาย^(๔) ดังจะเห็นได้จาก บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้สูงกว่ากรรมการร่างกฎหมายและได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เหตุผลที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ก็เพราะว่างานร้องทุกข์เป็นงานที่มีความละเอียดอ่อนเพราะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมอันเป็นสาธารณะ) กับเอกชนซึ่งเห็นว่าตนเองต้องเดือดร้อนเสียหายโดยไม่เป็นธรรม และนอกจากนั้นหากงานวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ความสำคัญของงานวินิจฉัยร้องทุกข์จะอยู่ที่การวางบรรทัดฐานให้เป็น “ระเบียบแบบแผนทางราชการ” เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในอนาคต

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเสนอตัวบุคคลเพื่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พิจารณาดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ปัจจุบันซึ่งมีอยู่จำนวน ๑๕ ท่าน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอการแต่งตั้งซ้ำอีก ๑๔ ท่าน^(๕)

(๔) มาตรา ๓๐ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (๑) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (๒) เคยเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒
- (๓) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (๔) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

(๕) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี

(๖) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(๕) ทั้งนี้ เพราะในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง นาย..... โดยสภาผู้แทนราษฎรในครั้งก่อน ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านมีข้อท้วงติง ดังนั้นการเสนอแต่งตั้งซ้ำในครั้งนี้อาจเป็นที่ข้องใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

อันที่จริง การยืนยันการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบันทั้งหมดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังมีความเป็นห่วงเกี่ยวกับแนวความคิดที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อยู่เหมือนกัน เพราะแนวความคิดดังกล่าวมีแนวโน้มเอียงไปในทางหลักกฎหมายแพ่ง (เอกชน) เป็นส่วนใหญ่ และยังอาจไม่เป็นไปในแนวทางของหลักกฎหมายมหาชน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้านบริหารที่เป็นการประสานระหว่างประโยชน์ของราชการซึ่งเป็นบริการสาธารณะกับประโยชน์ส่วนเอกชน ได้มากเท่าที่ดั่งเป้าหมายไว้ แต่โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ระยะเวลานี้เป็นระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อของการปรับปรุงสถาบันทางฝ่ายกฎหมายปกครอง ดังนั้นจึงเห็นควรยืนยันการแต่งตั้งตัวบุคคลซึ่งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบันไว้ก่อน

(๒) นอกจากกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบันซึ่งขอเสนอเพื่อพิจารณาแต่งตั้งจำนวน ๑๔ ท่าน (ผู้ที่เคยเป็นผู้พิพากษา ๖ ท่าน อัยการ ๓ ท่าน ฝ่ายบริหาร ๔ ท่าน และตำรวจ ๑ ท่าน) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเพิ่มขึ้น โดยเน้นไปในการเฉลี่ยประสบการณ์ของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ และคำนึงถึงฐานะตัวบุคคลในด้านความเชื่อถือและการได้รับการยอมรับโดยทั่วไป เป็นประการสำคัญ

(ก) ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารราชการแผ่นดินสาขาต่าง ๆ ขอเสนอแต่งตั้ง นาย..... พลเอก..... พลเอก..... นาย..... และนาย.....

(ข) ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางวิศวกรรมศาสตร์ ขอเสนอแต่งตั้ง นาย..... ทั้งนี้ เนื่องจากมีกรณีที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหาเทคนิคเรื่องงานก่อสร้างอยู่จำนวนหนึ่ง

โดยมีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ขอแต่งตั้งใหม่ตาม (๒) จำนวน ๖ ท่าน และเมื่อรวมกับ (๑) จะมีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๐ ท่าน^(๖) กระผมจึงขอประทานเสนอมาเพื่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้โปรดพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี และกระผมได้แนบบัญชีรายชื่อผู้ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาขอแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และประวัติย่อ (เอกสารหมายเลข ๑) พร้อมทั้งบันทึกแสดงการแยกประเภทอาชีพและประสบการณ์ของบุคคลดังกล่าว (เอกสารหมายเลข ๒) มาพร้อมนี้แล้ว

ถ้า ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นพ้องด้วย ขอได้โปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี และขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และหลังจากนั้นขอได้โปรดนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามนัยมาตรา ๒๘^(๗) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒

การสมควรประการใด ควรมิควรแล้วแต่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจะพิจารณาเห็นสมควร

(ลงชื่อ)

อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๖) ซึ่งอันที่จริง จำนวนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ยังมีจำนวนไม่พอเพียง แต่จะขอนำกรรมการร่างกฎหมายมาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปอีกหนึ่งระยะหนึ่งก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาลในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ (มาตรา ๗๖)

(๗) มาตรา ๒๘ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยตำแหน่ง

หน้าว่าง



ด่วนมาก

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ.....สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่..... นร ๐๕๐๑/๔๖๖.....วันที่..... ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๗

เรื่อง.....การแต่งตั้งกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่มาตรา ๗๖ (บทเฉพาะกาล) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดระยะเวลาชั่วคราวเบื้องต้นไว้ ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฯ ใช้บังคับ ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าว ท่านนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) มีอำนาจสั่งให้ “กรรมการร่างกฎหมาย” ไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ได้ แต่เมื่อพ้นระยะเวลา ๕ ปีดังกล่าวแล้ว บุคคลใดจะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในขณะเดียวกันไม่ได้ (มาตรา ๘) บัดนี้ ระยะเวลาชั่วคราวดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๗ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นสมควรกราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการแต่งตั้ง “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” แทน “กรรมการร่างกฎหมาย” ซึ่งจะพ้นจากหน้าที่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต่อไป โดยขอเรียนตามลำดับดังต่อไปนี้

- (๑) สถานภาพของ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” (เปรียบเทียบกับ “กรรมการร่างกฎหมาย”)
- (๒) หลักเกณฑ์ทางปฏิบัติในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
- (๓) โครงสร้างคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบัน
- (๔) ตัวบุคคลที่เสนอเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

๑. “สถานภาพ” ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สูงกว่าสถานภาพของกรรมการร่างกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีสถานภาพสูงกว่ากรรมการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ โดยกฎหมายได้คำนึงถึงความแตกต่างในหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กับกรรมการร่างกฎหมาย หน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้แก่ การวินิจฉัยกรณีร้องทุกข์ซึ่งมีผู้ร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมีหน้าที่เสนอวิธีการ

แก้ไขปัญหาทงบริหารของทางราชการที่ปรากฏขึ้นจากการร้องทุกข์อีกด้วย ดังนั้น กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงจำต้องมีความเชี่ยวชาญทั้งในการแก้ปัญหาทงบริหารและปัญหาข้อกฎหมาย ตลอดจนต้องมีความเชี่ยวชาญในการใช้ปรัชญากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นผลโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งจะต้องแสวงหาหลักกฎหมายเพื่อนำมาอุดช่องว่างของตัวบทกฎหมายและเพื่อกำหนดให้เป็นระเบียบแบบแผนราชการที่ฝ่ายบริหารสมควรจะถือปฏิบัติอีกด้วย นอกจากนั้นในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังต้องวิเคราะห์ไปถึง “ข้อเท็จจริง” ในกรณีร้องทุกข์ และพยายามหาความสมบูรณ์ของข้อเท็จจริงเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉวยประโยชน์จากข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วน ดังนั้น งานในหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้จึงมีลักษณะที่ต้องการประสบการณ์ที่กว้างขวางมากกว่างานของกรรมการร่างกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้กำหนดให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคุณสมบัติสูงกว่ากรรมการร่างกฎหมาย (มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑) และกำหนดให้ตัวบุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีจะแนะนำเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ด้วย ซึ่งแตกต่างกับการแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมาย เพราะในการแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมาย คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภาในตัวบุคคล และนอกจากนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กฎหมายก็ได้บัญญัติให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจมาทำหน้าที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมายได้ แต่มิได้บัญญัติให้กรรมการร่างกฎหมายมาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ได้^(๑)

๒. หลักเกณฑ์ทางปฏิบัติเพื่อ “พิจารณาคัดเลือกตัวบุคคล” เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคล ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ แยกได้ ๓ ประการ คือ

(๑)อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนเพื่อทราบว่า ในการพิจารณากำหนดเบี้ยประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี พ.ศ.๒๕๒๒ โดยการตราพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น สำนักงานฯ ได้พยายามที่จะกำหนดเบี้ยประชุมของ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ไว้สูงกว่า “กรรมการร่างกฎหมาย” ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความแตกต่างกันในหน้าที่ของกรรมการทั้งสองประเภทนี้ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ สำนักงานฯ เข้าใจว่าเหตุที่เป็นอุปสรรคในขณะนั้นอาจเนื่องมาจากความแตกต่างในหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และกรรมการร่างกฎหมายยังไม่เป็นที่ปรากฏและไม่สามารถมองเห็นความแตกต่างได้ชัดเจน แต่สำนักงานฯ เชื่อว่าเมื่อผลงานของระบบการร้องทุกข์ได้ปรากฏและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปแล้ว อุปสรรคดังกล่าวนี้คงจะหมดไปด้วย

๒.๑ “แนวนโยบาย” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากคุณสมบัติ อาชีพ และประสบการณ์ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ย่อมมีผลสะท้อนต่อแนวความคิดทางกฎหมายที่ปรากฏออกมาในรูปคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้กำหนด“แนวนโยบาย”ของสำนักงานฯ ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลไว้ และได้ขอความเห็นชอบจากท่านนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) (ดังปรากฏตามบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่สร.๐๖๐๑/๑๕๔๕ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๕ เรื่อง ขอแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

- (ก) ผู้ที่มีคุณสมบัติในทางนิติศาสตร์ ควรเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในสาขากฎหมายที่ต่างกัน
- (ข) การพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำ จะพิจารณาแต่งตั้งเฉพาะจากผู้ที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริง
- (ค) นอกเหนือไปจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ จะคัดเลือกบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับกรณีร้องทุกข์ คือ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และการบริหารราชการแผ่นดิน

๒.๒ ข้อจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติตามที่มาตรา ๓๐ กำหนดไว้แล้ว ยังจะต้องไม่เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๑ อีกด้วย กล่าวคือ ต้องไม่เป็นผู้ “ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง” หรือประกอบวิชาชีพอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ซึ่งโดยข้อจำกัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่สามารถเสนอตัวบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งดำรงตำแหน่ง “วุฒิสมาชิก” อยู่ในขณะนี้ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

๒.๓ ข้อจำกัดที่เกิดจากทางปฏิบัติ ในการพิจารณาตัวบุคคลเพื่อเสนอเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในครั้งก่อน ทางฝ่ายบริหารได้ตั้งเว้นไม่เสนอชื่อบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง “องคมนตรี” ต่อรัฐสภา

๓. โครงสร้างคุณสมบัติ ของบุคคลซึ่งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในขณะนี้

เนื่องจากโครงสร้างของคุณสมบัติและประสบการณ์ในตัวบุคคลที่ประกอบกันเข้าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ย่อมมีความสำคัญต่อแนวความคิดทางกฎหมายที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นสถาบันทางฝ่ายกฎหมายปกครอง และความสำเร็ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองย่อมขึ้นอยู่กับการสร้างหลักกฎหมายปกครองและการ

กำหนดระเบียบแบบแผนที่จะใช้ในการปฏิบัติราชการ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก

ในปัจจุบัน มีกรรมการซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยกรณีร้องทุกข์ทั้งสิ้นเป็นจำนวน ๒๙ ท่าน^(๒) (โดยจัดแบ่งออกเป็นคณะ รวม ๕ คณะ) และในจำนวนกรรมการดังกล่าวแยกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรก ได้แก่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็น “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ซึ่งมีจำนวน ๑๙ ท่าน และประเภทที่สอง ได้แก่กรรมการร่างกฎหมายซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์เป็นการชั่วคราวในระหว่างบทเฉพาะกาล มีจำนวน ๑๐ ท่าน ซึ่งจะสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ลงตามมาตรา ๗๖ ในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๗ นี้

ในจำนวนกรรมการทั้ง ๒ ประเภทนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงโครงสร้างในด้านคุณสมบัติ และประสบการณ์ของตัวบุคคลแล้ว อาจได้ข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

ประเภทแรก ซึ่งได้แก่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จำนวน ๑๙ ท่าน เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเป็น นักกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมของศาลยุติธรรม ซึ่งได้แก่ผู้พิพากษาและอัยการ จำนวน ๙ ท่าน^(๓) กับผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นนักบริหารในสาขาบริหารต่าง ๆ จำนวน ๑๐ ท่าน^(๔)

ประเภทที่สอง ซึ่งได้แก่กรรมการร่างกฎหมายซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ เป็นการชั่วคราว จำนวน ๑๐ ท่าน แยกประเภทเป็นนักกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมของศาลยุติธรรม จำนวน ๖ ท่าน^(๕) และเป็นนักบริหารในสาขาบริหารต่าง ๆ จำนวน ๔ ท่าน^(๖)

(๒) ไม่นับรวม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยตำแหน่ง ตามมาตรา ๒๔

(๓) ผู้ที่เคยเป็นผู้พิพากษาจำนวน ๖ ท่าน ได้แก่ นาย..... นาย..... นาย..... นาย..... และผู้ที่เคยเป็น พนักงานอัยการอีก ๓ ท่าน ได้แก่ นาย..... นาย..... นาย.....

(๔) ผู้ที่เคยเป็นทหารหรือตำรวจจำนวน ๓ ท่าน ได้แก่ พลเอก..... พลเอก..... และพลตำรวจโท..... ผู้เชี่ยวชาญทางบริหารจำนวน ๕ ท่าน ได้แก่ นาย..... นาย..... นาย..... และนาย..... และผู้เชี่ยวชาญทาง วิศวกรรม (สำหรับกรณีการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับสัญญาก่อสร้าง) จำนวน ๒ ท่าน ได้แก่ นาย..... และนาย.....

(๕) ได้แก่ นาย..... นาย..... นาย..... นาย..... นาย..... และนาย..... (นาย..... เคยดำรงตำแหน่งทั้งในทาง ตุลาการและในทางบริหาร)

(๖) ได้แก่ นาย..... นาย..... นาย..... และคุณหญิง.....

จะเห็นได้ว่า บุคคลที่เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะเหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ภายหลังเมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาล (วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๗) จะประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นนักกฎหมาย ในกระบวนการยุติธรรมของศาลยุติธรรม ถึง ๙ ท่าน^(๗) จากจำนวนกรรมการทั้งหมด ๑๙ ท่าน ดังนั้น โครงสร้างของตัวบุคคลในกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงยังไม่มี การเจี่ยคุณสมบัติและ ประสพการณ์ได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจี่ยคุณสมบัติในระหว่างนักนิติศาสตร์ใน สาขากฎหมายต่าง ๆ แต่โดยที่เนื่องจากขณะนี้ เป็นระยะที่การศึกษาวิชานิติศาสตร์ในระดับ อุดมศึกษาของมหาวิทยาลัย ยังไม่สามารถพัฒนาให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในปรัชญา ของกฎหมายสาขาต่าง ๆ ได้อย่างแน่ชัด ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็น ว่า การถ่วงดุลในคุณสมบัติและประสพการณ์ของตัวบุคคลเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ น่าจะยังเหมาะสมอยู่ ตามสภาพปัจจุบัน

๔. ตัวบุคคลที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็น “กรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์” ในครั้งนี้

ในการคัดเลือกตัวบุคคล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวางลำดับบุคคลที่มี ประสพการณ์ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (๑) กรรมการร่างกฎหมายที่เคยปฏิบัติหน้าที่กรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์^(๘) (๒) กรรมการร่างกฎหมาย และ (๓) ผู้บริหาร นักกฎหมาย กรรมการ ป.ป.ช. ฯลฯ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนโยบายและโครงสร้างของคุณสมบัติในตัวบุคคลดังกล่าว ข้างต้น

(๗) โดยที่ระบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งผู้พิพากษาของประเทศไทย เป็น “ระบบปิด” กล่าวคือ ผู้พิพากษาของศาลสูงจะต้องคัดเลือกมาจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษามาแล้วเท่านั้น ฉะนั้น ผู้พิพากษา ของประเทศไทยจึงอาจมีแนวความคิดที่แตกต่างกับความคิดของผู้พิพากษาของต่างประเทศ ซึ่งใช้ “ระบบเปิด” โดยคัดเลือกผู้พิพากษาจากผู้ที่ประสบความสำเร็จในวิชาชีพกฎหมายด้านต่าง ๆ

“ระบบเปิด” มีผลดีในด้านที่สามารถคัดเลือกตัวบุคคลที่มีประสพการณ์ได้ดีกว่า แต่มีผลเสียในด้านที่ หลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวบุคคลอาจไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีการกำหนด “ระเบียบแบบแผน” ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้พอสมควร

(๘) ในจำนวน “กรรมการร่างกฎหมายที่เคยปฏิบัติหน้าที่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” จำนวน ๑๐ ท่าน ในปัจจุบัน เป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติเพราะดำรงตำแหน่งในทางการเมือง (วุฒิสมาชิก) ๒ ท่าน คือ นาย..... และนาย..... และนอกจากนั้นปรากฏด้วยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการร่าง กฎหมายหลายท่านประสงค์จะดำรงตำแหน่งเฉพาะทางด้านกรรมการร่างกฎหมาย จึงไม่ประสงค์จะได้รับการ เสนอชื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพราะมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ห้าม การดำรงตำแหน่งทั้งสองตำแหน่งในขณะเดียวกัน และในทางปฏิบัติ บุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อก็ต่อทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องขอลาออกจากตำแหน่ง “กรรมการร่างกฏ หมาย” หลังจากที่ได้รับตราได้ให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอประทานเสนอชื่อต่อท่านนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จำนวน ๑๓ ท่าน (ประวัติย่อและคุณสมบัติปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้) ดังต่อไปนี้

- (๑) นาย.....
- (๒) นาย.....
- (๓) นาย.....
- (๔) นาย.....
- (๕) พลตรี.....
- (๖) นาย.....
- (๗) นาย.....
- (๘) นาย.....
- (๙) นาย.....
- (๑๐) พลตรี.....
- (๑๑) นาย.....
- (๑๒) นาย.....
- (๑๓) นาย.....

ในจำนวน ๑๓ ท่านนี้ เป็นนักกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมของศาลยุติธรรม จำนวน ๕ ท่าน^(๙) เป็นนักบริหาร จำนวน ๘ ท่าน^(๑๐)

ถ้าจะพิจารณาในด้านผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำแล้ว จะมีข้าราชการประจำ อยู่จำนวน ๕ ท่าน คือ นาย..... (ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลฎีกา) นาย.....

(๙) ได้แก่ นาย..... (อดีตผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลฎีกา กรรมการร่างกฎหมาย) นาย..... (อดีตประธานศาลฎีกา กรรมการร่างกฎหมาย) นาย..... (อดีตรองประธานศาลฎีกา กรรมการร่างกฎหมาย) นาย..... (อดีตรองประธานศาลฎีกา กรรมการร่างกฎหมาย) นาย..... (ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลฎีกาและกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)

(๑๐) ทหาร ๒ ท่าน ได้แก่ พลตรี..... (กรรมการร่างกฎหมาย) และ พลตรี..... (อดีตปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) นักบริหาร ๖ ท่าน ได้แก่ นาย..... (อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) นาย..... (อดีตผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) นาย..... (ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และอดีตเลขาธิการ ป.ป.ป.) นาย..... (ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) นาย..... (รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) และนาย..... (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย)

(ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และอดีตเลขาธิการ ป.ป.ป.) นาย..... (ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) และนาย..... (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหมายจะขอความช่วยเหลือในด้านการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย) ทั้ง ๔ ท่านนี้ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากด้านต่าง ๆ ซึ่งหาตัวบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการประจำทดแทนได้ยาก และนาย..... นั้น เป็นรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งรับผิดชอบงานร้องทุกข์อยู่ในขณะนี้

อนึ่ง สำหรับนาย..... ซึ่งเพิ่งได้รับพระราชทานกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นองคมนตรีนั้น เลขาธิการฯ ได้กราบเรียนถามความประสงค์ของท่านแล้ว ท่านไม่ขัดข้องในการเสนอชื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ถ้าท่านนายกรัฐมนตรีเห็นสมควร

จำนวนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ขอเสนอรายชื่อในครั้งนี้ มีจำนวน ๑๓ ท่าน มากกว่าจำนวนกรรมการร่างกฎหมายซึ่งจะพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อยู่ ๓ ท่าน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่า ในขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายที่จะขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และโดยที่ได้มีการแยกการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กับกรรมการร่างกฎหมายออกจากกัน—ตามหลักการของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องเตรียมตัวบุคคลที่มีประสบการณ์ในด้านการร้องทุกข์ไว้ให้มีจำนวนพอสมควร กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทั้งหมดเมื่อรวมกับบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อในครั้งนี้ จะมีจำนวนทั้งสิ้น ๓๒ ท่าน (ไม่นับรวมเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยตำแหน่ง)

จึงขอประทานกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดพิจารณา หากชอบด้วยดำริ ขอได้โปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีและขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก่อนที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อไป

การสมควรประการใด ควรมิควรแล้วแต่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จะพิจารณาเห็นสมควร

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบุรณ์

(นายอมร จันทรสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้าว่าง

**การพัฒนา “องค์กรเพื่อการคัดเลือกตัวบุคคล”
เพื่อเป็นกรรมการกฤษฎีกา**

หน้าว่าง

แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เกี่ยวกับ

การคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(ก) ความสำคัญของระบบการคัดเลือกตัวบุคคล

ในการสร้าง “สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง” ให้เป็นที่ยอมรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) จำนวนมากและให้เป็นที่ยอมรับโดยประชาชนทั่วไป ในลักษณะเดียวกับที่ประชาชนได้ให้การยอมรับแก่ “ศาลยุติธรรม” นั้น นอกเหนือไปจากการดำเนินการเกี่ยวกับการทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มี “คุณภาพ” ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การนำ “วิธีพิจารณาคดีปกครอง” มาใช้ การจัด “หน่วยบริหารงาน” ตามหลักวิชาการ ฯลฯ แล้ว สิ่งสำคัญที่จะต้องพัฒนาขึ้นในเวลาเร็วที่สุด คือ การพัฒนาระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ (ผู้พิพากษา) ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง เพื่อให้เกิดความเชื่อถือโดยทั่วไป

ในประเทศไทย เหตุผลประการหนึ่งที่ประชาชนทั่วไป ได้ให้ความยอมรับนับถือแก่ “ศาลยุติธรรม” ก็เนื่องมาจากประชาชนเห็นว่า การคัดเลือกและการแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมนั้น บทกฎหมายได้มีบทบัญญัติที่วางระบบและกำหนดวิธีการที่ให้ความคุ้มครองผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม จากการแทรกแซงการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

ในต่างประเทศ สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของต่างประเทศได้พัฒนาขึ้นโดยเริ่มต้นมาจากความเสื่อมของระบบ “ศาลยุติธรรม” ทั้งนี้เนื่องจากศาลยุติธรรมของประเทศเหล่านั้นในอดีต ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม (ที่มีความเป็นอิสระ) ได้บิดเบือนการใช้อำนาจของตนในการชี้ขาดคดี และได้ใช้อำนาจชี้ขาดตามอำเภอใจ โดยปราศจากระบบควบคุม ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงได้นำ “สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง” เข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะศตวรรษหลัง ๆ นี้ สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของต่างประเทศได้พัฒนาขึ้นและได้รับความเชื่อถือจากบุคคลทั่วไป เหตุสำคัญ (ประการหนึ่ง) ที่ทำให้สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ก็คือ ฝ่ายบริหาร

ได้ดเว้น (โดยสมัครใจ) และไม่ใช้อำนาจในการเมืองเข้าแทรกแซงการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ (ผู้พิพากษา) ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง และฝ่ายบริหารเองได้ยอมรับ “วิธีการ” แต่งตั้งกรรมการ (ผู้พิพากษา) ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง โดยปล่อยให้ไปเป็นไปตาม “ระเบียบแบบแผน” ซึ่งเป็นกลไก (สำหรับคัดเลือกตัวบุคคล) ที่ได้พัฒนาขึ้นและได้เป็นที่รับรู้โดยประชาชนทั่วไปว่าเป็นวิธีการที่เป็นกลางและปราศจากอคติ และเป็นวิธีการที่ทำให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีประสบการณ์สูงในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน มาปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง

ระบบของ “สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง” ของต่างประเทศ จึงอยู่ในภาวะที่มีการถ่วงดุลระหว่างอำนาจทางการเมือง กับหน้าที่ของระบบงานประจำ กล่าวคือ ทั้ง ๆ ที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะ “ควบคุม” สถาบันทางกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดฯ (หมายเหตุ:- อำนาจของสถาบันนี้ในแต่ละประเทศ ย่อมแตกต่างกันไปตามแต่ระบบของประเทศนั้น ๆ) แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจะไม่ใช้อำนาจนี้โดยไม่มี “เหตุผล” ที่ประชาชนสามารถรับรู้ได้

(ข) แนวทางการพัฒนาระบบการคัดเลือก “กรรมการกฤษฎีกา” ของไทย

โดยที่ “อำนาจหน้าที่” ในการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้าเป็นกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ได้แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่ง ได้แก่ “อำนาจ” ในการตัดสินใจแต่งตั้งฯ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง (คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี) และอีกส่วนหนึ่งได้แก่ “หน้าที่” ในการกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอให้ฝ่ายการเมืองแต่งตั้ง ซึ่งเป็น “งานประจำ” ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหัวหน้าหน่วยงาน (หมายเหตุ:- ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานบริหารที่การแต่งตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานบริหารของประเทศไทยที่การแต่งตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ขณะนี้มีอยู่เพียง 3 ตำแหน่ง คือ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป.)

ในระหว่างอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่าย (ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีแนวทางว่า สิ่งที่ต้องพัฒนาขึ้นก่อน ย่อมได้แก่ การพัฒนาระบบการคัดเลือกตัวบุคคลขึ้นภายในระบบ “งานประจำ” ก่อน เพราะการที่ “ฝ่ายการเมือง” จะดเว้น (โดยสมัครใจ) และไม่ใช้อำนาจในทางการเมืองในเรื่องนี้ได้นั้น ฝ่ายการเมืองจะต้องเป็นที่แน่นอนและมั่นใจได้ก่อนว่า ภายใต้ระบบงานประจำนั้น จะต้องมีการคัดเลือกและเสนอตัวบุคคลโดยมี “กลไก” ในการคัดเลือกที่มีหลักเกณฑ์แน่นอนและเป็นที่เชื่อถือได้ เพราะ “ฝ่ายการเมือง” ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดคงจะไม่สามารถปล่อยให้อำนาจการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกาขึ้นอยู่กับดุลพินิจตามอำเภอใจของฝ่ายประจำ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดุลพินิจฯ ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหัวหน้าของหน่วยงานบริหาร)

โดยคำนึงถึงเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เริ่มใช้บังคับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เริ่มต้นพัฒนา “กลไกในระบบงานประจำ” สำหรับการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกาขึ้น กล่าวคือ สำนักงานฯ ได้ให้ “อ.ก.พ.สำนักงานฯ” (ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการประจำระดับสูงของสำนักงานฯ ทั้งหมด) เป็นผู้พิจารณาและเป็นกลไกกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลให้แก่ “เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา” โดยในเบื้องต้น สำนักงานฯ ได้ดำเนินการจัดให้มีการกำหนด “หลักเกณฑ์และเงื่อนไข” ต่าง ๆ ขึ้นไว้เพื่อให้เป็นกรอบหรือแนวทางของการกลั่นกรองคัดเลือกด้วยความรับรู้หรือเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา)^(๑) เช่น ได้กำหนดให้เป็น “หลักการ” ไว้ว่า สำนักงานฯ จะพิจารณากลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลในคราวเดียวพร้อมกันหมดเมื่อกรรมการฯ ทั้งชุดครบวาระ (คือ จะมีการ “แต่งตั้งซ่อมในระหว่างวาระ” เพียงเฉพาะในกรณีจำเป็นเท่านั้น) และได้กำหนดเป็น “หลักการ” ไว้ว่า จะแยกการพิจารณากลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเป็นกรรมการฯ ออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ คัดเลือกจากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้ที่ (กำลัง) ดำรงตำแหน่งราชการระดับสูงสุด (กรรมการฯ โดยตำแหน่ง) ประเภทหนึ่ง กับ คัดเลือกจากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ (อาวุโส) อีกประเภทหนึ่ง ฯลฯ เป็นต้น

(๑) ดังปรากฏตามบันทึกฉบับต่าง ๆ ซึ่งสำนักงานฯ ได้นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ เช่นบันทึกสำนักงานฯ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๒๔ และบันทึกลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๒๔ เป็นต้น

ในการประชุม อ.ก.พ.สำนักงานฯ เพื่อดำเนินการคัดเลือกตัวบุคคล จะได้มีการเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมจำนวนหนึ่ง (หลังจากการสอบถามจากภายนอกอย่างกว้างขวาง) พร้อมทั้งประวัติ และจะคัดเลือกไว้เฉพาะแต่ผู้ที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้เข้าร่วมประชุมมากที่สุด ตามจำนวนตัวบุคคลที่ได้กำหนดไว้โดยแยกประเภทตาม “คุณสมบัติ” ของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ สาขาต่าง ๆ เช่น กลุ่มข้าราชการในระดับผู้บริหาร กลุ่มนักกฎหมาย หรือกลุ่มนักบริหาร ฯลฯ เป็นต้น โดย อ.ก.พ.สำนักงานฯ จะพิจารณาเปรียบเทียบประวัติ ผลงาน ฯลฯ ของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ และในการประชุมจะมีการบันทึกรายงานการประชุมพร้อมด้วยข้อคิดเห็นไว้เป็นหลักฐานเพื่อให้สามารถทำการตรวจสอบย้อนหลังได้

วิธีการคัดเลือกตัวบุคคลดังกล่าวนี้ ได้กระทำมาแล้วในการแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา ตั้งแต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับเป็นต้นมา

นอกจากนั้น เพื่อที่จะให้ “วิธีการ” ตามที่สำนักงานฯ ได้ปฏิบัติอยู่นี้ได้กลายเป็น “ระเบียบแบบแผน” ที่ทางราชการจะได้ยึดถือต่อไปในอนาคต(แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเอาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวเขียนไว้ในหนังสือ “แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ (หน้า ๒๙)” ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ทั่วไปและพิมพ์เป็นเอกสารประกอบการสอนในการ “ศึกษาวิชากฎหมายปกครอง” ของคณะนิติศาสตร์ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง) และยิ่งไปกว่านั้น เพื่อที่จะให้ “วิธีการคัดเลือกกรรมการ” ได้พัฒนาต่อไป^(๒) หนังสือแนวทาง

(๒)อย่างไรก็ตาม วิธีการคัดเลือกตัวบุคคลโดยผ่านการกลั่นกรองของ อ.ก.พ.สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ยังมี “จุดอ่อน” อยู่บางประการ กล่าวคือ โดยทางพฤติกรรม อ.ก.พ.ของสำนักงานฯ เองย่อมมีแนวโน้มที่จะคัดเลือกตัวบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เอง

ดังนั้น ในขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้วางหลักการจำกัดจำนวนของกรรมการกฤษฎีกาที่มาจากผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้เพียงจำนวนหนึ่ง และได้กำหนดเป็น “หลักการ” ไว้ด้วยว่า ข้าราชการระดับสูงของสำนักงานฯ จะเป็นกรรมการได้ราวเท่าที่ยังดำรงตำแหน่งประจำอยู่เท่านั้น ต่อไปเมื่อมีการพ้นจากตำแหน่ง ย่อมต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งใหม่ เข้ามาแทนที่

การพัฒนาฯ ดังกล่าวก็ได้กล่าวไว้เป็นแนวทางด้วยว่า ในอนาคต จำเป็นจะต้องมี “องค์คณะบุคคล- Collective body” ” ที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะเข้าเป็นกรรมการกฤษฎีกาโดยเฉพาะ ต่อไป^(๓)

(ค) เพราะเหตุใด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้กำหนดเป็น “หลักการ” ไว้ว่า สำนักงานฯ จะพิจารณากลับกรองคัดเลือกตัวบุคคลในคราวเดียวกันหมด คือ จะทำการพิจารณาคัดเลือกเมื่อกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ถึงกำหนด “ครบวาระ”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดและกล่าวถึงหลักการนี้ไว้ในบันทึกถึงนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๒๙ ว่า สำนักงานฯ จะเสนอให้มีการแต่งตั้งซ่อม (เมื่อมีตำแหน่งกรรมการว่างลง เพราะตายหรือลาออก) ในระหว่างวาระ เฉพาะในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น

“เหตุผล” ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดหลักเกณฑ์นี้ขึ้นก็เพื่อเปิดโอกาสให้สำนักงานฯ สามารถดำเนินการคัดเลือกตัวบุคคลได้โดยมีการพิจารณาเปรียบเทียบคุณสมบัติและประสบการณ์อย่างกว้างขวางจากบุคคลจำนวนมาก คือ จะเปรียบเทียบโดยพิจารณาจากด้านคุณสมบัติในระหว่างบุคคลต่าง ๆ ในระหว่าง “กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิต่างกลุ่มกัน” (เช่น นักกฎหมาย นักบริหาร นักรัฐศาสตร์ ฯลฯ) เช่นเดียวกับการเปรียบเทียบโดยพิจารณาจากคุณสมบัติระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ภายใน “กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิประเภทเดียวกัน” ด้วย

(๓) นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้กำหนดไว้ด้วยว่า ในการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะเป็น “กรรมการกฤษฎีกา” ในอนาคต คือ เมื่อบุคคลภายนอกทั่วไปได้มองเห็นและให้ความสำคัญแก่ “ประสบการณ์และความคิด” ของตัวบุคคล (ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล) ที่จะป็นกรรมการมากขึ้น การพิจารณากลับกรองคัดเลือกตัวบุคคลนอกจากจะคำนึงถึง “การดำรงตำแหน่งทางราชการระดับสูง” แล้ว ยังจะต้องพิจารณาไปถึง “ผลงานเขียนที่สำคัญ” (เช่น การเขียนคำร่างการเสนอ หรือคำพิพากษาในคดีที่ยุ่งยาก หรือบทความในวารสารฯ) ของบุคคลนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพราะผลงานเขียนของแต่ละบุคคล ย่อมเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นถึง “ปรัชญาทางกฎหมาย” อันเป็นแนวความคิดเฉพาะตัวของบุคคลนั้น ๆ และปรัชญาของบุคคลย่อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสร้างคำวินิจฉัย (ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง) ที่จะป็น “บรรทัดฐานที่ดี” สำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน (โปรดดูหนังสือแนวทางการพัฒนาฯ ดังกล่าว หน้า ๖๔)

นอกจากนั้น การกำหนดเป็น “หลักการ” เพื่อมิให้มีการเลือกตั้งซ่อมเป็นบางครั้ง บางคราวโดยไม่มีความจำเป็นไว้เช่นนี้ ยังเป็นการตัดปัญหาการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ของเลขาธิการฯ หรือของสำนักงานฯ เพื่อช่วยเหลือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้ามาเป็นกรรมการ กฤษฎีกา โดยมีได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบคุณสมบัติฯ ของบุคคลอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง อีกด้วย และดังนั้น โดยที่ได้มีการวางหลักการดังกล่าวไว้แล้ว ถ้าหากจะมี “กรณีจำเป็น” ที่ต้องมีการแต่งตั้งซ่อม สำนักงานฯ ก็จะต้องมีบันทึกแสดงและให้ “เหตุผล” อธิบายการ ใช้ดุลพินิจของเลขาธิการฯ หรือของสำนักงานฯ เสนอต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี อีกด้วยว่า มี “กรณีจำเป็น” อย่างไรและเพียงใด เลขาธิการฯ หรือสำนักงานฯ จึงได้เห็น สมควรเสนอให้มีการแต่งตั้งซ่อม(๔)

และประการสุดท้าย การคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิ” (ซึ่งแตกต่างกับการเข้ามาเป็นกรรมการกฤษฎีกาเพราะ “เหตุ” ที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งราชการระดับสูงสุดของส่วนราชการ) นั้น ย่อมมีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า(๕) บุคคลผู้ถูกคัดเลือก เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการกฤษฎีกาเพราะเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ย่อมจะถูกคัดเลือกให้ดำรง ตำแหน่งอย่างต่อเนื่องกันไปตั้งเช่นการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องของผู้พิพากษาของศาลสูงสุด ของต่างประเทศ ซึ่งกรณีเช่นนี้ การดำรงตำแหน่งจากการคัดเลือกเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิ” จะแตกต่างไปจากการดำรงตำแหน่งของกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง เพราะกรรมการ กฤษฎีกาประเภทหลังคือประเภทโดยตำแหน่งนี้ จะเป็นการดำรงตำแหน่งเพื่อประโยชน์ใน

(๔) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคย(ริเริ่ม)เสนอการแต่งตั้งซ่อมในระหว่างวาระ มาแล้วครั้งหนึ่ง โดยในการ(ริเริ่ม)เสนอนั้น เป็นการเสนอให้มีการแต่งตั้ง “กรรมการโดยตำแหน่ง” (มิใช่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ขึ้นท่านหนึ่ง คือ ขอแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คนใหม่เพิ่มขึ้น (เนื่องจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคนเดิมได้พ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุ ก่อน การครบวาระของกรรมการฯ) โดยสำนักงานฯ ได้ให้ “เหตุผล” สำหรับการเสนอนั้นว่า ผู้ดำรง ตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นจะต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) อยู่ด้วย เพราะเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรี กับคณะกรรมการ กฤษฎีกาซึ่งเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี ฯลฯ

(๕) บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๒๔

การประสานงานราชการในระดับสูงสุด และเพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เกี่ยวกับ “ปัญหาทางบริหาร” ตามสภาพที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ในปัจจุบัน ทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น หากจะมีการแต่งตั้งซ่อมในระหว่างวาระ การเลือกตั้งซ่อมเพื่อจะแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกาในฐานะ “ผู้ทรงคุณวุฒิ” จึงจะกระทำได้อย่างดีกว่าการเลือกตั้งซ่อมกรรมการโดยตำแหน่ง และจะต้องมีการพิจารณาเปรียบเทียบอย่างรอบคอบเป็นพิเศษอย่างยิ่ง กับการแต่งตั้งซ่อมกรรมการกฤษฎีกา “โดยตำแหน่ง” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประโยชน์ของทางราชการในด้านการประสานงานจะปรากฏโดยชัดเจน

(ง) สรุป

ตามที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นระบบงานประจำ ได้พัฒนา “ระบบและหลักเกณฑ์การกลั่นกรองคัดเลือกผู้ที่จะเข้าเป็น “กรรมการกฤษฎีกา” มาแล้วระยะหนึ่ง โดยสำนักงานฯ มีความตั้งใจว่ากลไกเหล่านี้จะเป็นระบบควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเอง และเพื่อที่จะให้เป็นระเบียบแบบแผนสำหรับการปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ ต่อไป สำนักงานฯ จึงได้รวบรวมจัดพิมพ์ “เอกสารทางราชการ(บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่าง ๆ)” ในเรื่องนี้ (ซึ่งได้ขอความเห็นชอบหรือรับทราบจาก “นายกรัฐมนตรี” ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ไว้แล้วจำนวนหนึ่ง เพื่อให้เป็นหลักฐานและยึดถือปฏิบัติ เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่มีความสมบูรณ์ตามสมควร

นอกจากนั้น การที่จะให้บุคคลภายนอกยอมรับว่า ระบบและกลไกวิธีกลั่นกรองคัดเลือกกรรมการกฤษฎีกาเหล่านี้ เป็นสิ่งที่ดีและเป็น “ระเบียบแบบแผน” ที่ทางราชการ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) จะยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในระยะยาว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็ต้องแสดงให้เห็นบุคคลทั่วไปเห็นได้ว่าสำนักงานฯ จะปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้โดยเคร่งครัด และสามารถให้ “เหตุผล” และสามารถพิสูจน์ความสมควรและความถูกต้องในการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็น “กรรมการกฤษฎีกา” ในทุก ๆ ครั้งได้ และหากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถทำได้ ดังนั้น บุคคลทั่วไปก็必将มีความเชื่อถือว่ ระบบการแต่งตั้งกรรมการ(ผู้พิพากษา)ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง ว่า เป็นระบบที่มีความเป็นอิสระ มีกลไกการกลั่นกรองและปราศจากการแทรกแซง

และเป็นระบบที่ทำให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความสามารถสูงสุดในสาขาต่าง ๆ มาปฏิบัติหน้าที่

ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ทำการรวบรวม “เอกสารทางราชการ” ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใหม่ (พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒) เพื่อนำออกเผยแพร่และเพื่อประโยชน์ในการศึกษาในวงการนิติศาสตร์ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลภายนอกเกิดความเชื่อถือในระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการดำเนินงานของ “ระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง” ของไทย ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป และหากการพัฒนา ระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้ผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย ก็จะเป็นผลดีแก่การแก้ปัญหาข้อพิพาทในทางบริหาร (คดีปกครอง) และการพัฒนาประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังเช่นที่ได้ปรากฏในต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรมนุญณ์

(นายอมร จันทรมนุญณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓๐ มกราคม ๒๕๓๐



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการกรม โทร. ๒๒๒๒๐๖-๙
 ที่ นร..... วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....
 เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (เนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่ง)

เรียน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จำนวน ... ท่าน ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (เอกสารหมายเลข ๑) ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....นั้น บัดนี้วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวจะครบกำหนด ๓ ปี (ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒) ในวันที่.....เดือน.....พ.ศ. นี้ ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอประทานเสนอเพื่อพิจารณาแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในวาระใหม่ต่อไปอีก ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕.. - ๒๕..)

ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอคำปรึกษาหารือ จาก “ที่ประชุม อ.ก.พ.สำนักงานฯ และเจ้าหน้าที่ระดับสูง” ดังที่เคยปฏิบัติมาสำหรับการคัดเลือกกรรมการกฤษฎีกาทุกครั้ง (นับตั้งแต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ใช้บังคับ) ดังปรากฏในบันทึกรายงานการประชุมของ อ.ก.พ.ฯ ๒ ครั้ง (เอกสารหมายเลข ๕/๑ และ ๕/๒ ที่แนบมาพร้อมนี้)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยเลขาธิการฯ เห็นด้วยกับคำปรึกษาหารือของที่ประชุม อ.ก.พ.ฯ) ได้พิจารณาตัวบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคราวนี้แล้ว เห็นสมควรแต่งตั้งให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เดิม จำนวน ท่าน (เนื่องจากนาย..... ได้ขอลาออกไปท่านหนึ่ง) เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อไปอีกวาระหนึ่ง (๓ ปี) ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดไว้ กล่าวคือ จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือไม่มีเหตุผลที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อยืนยัน “หลักความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นของกรรมการ” ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง(คณะกรรมการกฤษฎีกา)

สำหรับการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งแทนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีก ๑ ตำแหน่ง (แทน นาย.....) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคล โดย

คำนี้ถึงข้อพิจารณาในประการสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก ควรเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ในทางบริหาร “รัฐวิสาหกิจ” เพราะในปัจจุบันนี้ (ตั้งแต่เดือน พ.ศ.) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ครอบคลุมไปถึงการร้องทุกข์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจด้วย และประการที่สอง ยึดถือตาม “หลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวบุคคล” ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยกำหนดไว้แล้ว (บันทึกสำนักงานฯ เรียนท่านนายกรัฐมนตรี ที่ สร.๐๖๐๑/๑๕๘๕ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๕ และที่ นร.๐๕๐๑/๔๖๖ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๗) โดยสำนักงานฯ ได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงสร้างคุณสมบัติ อาชีพและประสบการณ์ของผู้ซึ่งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทั้งหมด ซึ่งปรากฏว่า สภาพโครงสร้างคุณสมบัติของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แยกออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้ (๑) “นักกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและแพ่งเอกชน” ท่าน (๒) “ทหาร-ตำรวจ” ท่าน และ (๓) “ผู้ทรงคุณวุฒิทางบริหารและวิชาการเฉพาะด้าน (สาขาต่าง ๆ)” ท่าน (โปรดดูเอกสารหมายเลข ๒ รายชื่อกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แยกตามอาชีพฯ)

เมื่อพิจารณาเหตุผลประการแรก ประกอบกับโครงสร้างคุณสมบัติของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า โครงสร้างคุณสมบัติ ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์น่าจะยังมีจุดอ่อนทางด้าน “ผู้ทรงคุณวุฒิทางบริหารและวิชาการเฉพาะด้าน” ในบางสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขา “ปกครอง” “วิศวกรรม” และ “บัญชี” ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเสนอ นาย..... ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงพื้นฐานความรู้ การศึกษา และประสบการณ์และความสำเร็จในการปฏิบัติงานในฐานะ.....

จึงเรียนมาเพื่อท่านรัฐมนตรีฯ ได้โปรดพิจารณา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และพร้อมนี้ได้แนบบัญชีรายชื่อของ “ผู้ที่เสนอมาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” (เอกสารหมายเลข ๓) บัญชีรายชื่อของบุคคลดังกล่าวแยกตามประเภทอาชีพฯ (เอกสารหมายเลข ๓/๑) และประวัติย่อของบุคคลดังกล่าวรวม ท่าน (เอกสารหมายเลข ๓/๒-๑ ถึง ๓/๒-๑๒) มาเพื่อโปรดพิจารณาด้วยแล้ว

หากท่านรัฐมนตรีฯ (ส่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี) เห็นชอบด้วย ขอได้โปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีและขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ และหลังจากนั้น ขอได้โปรดนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย

อนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับผลงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ส่งมาแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แนบสถิติเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับไว้พิจารณาและวินิจฉัย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕..-๒๕.. มาพร้อมกับบันทึกนี้ด้วย สำนักงานฯ ใคร่ขอเรียนว่า เมื่อพิจารณาสถิติตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ จนถึงสิ้นปี ๒๕.. จะเห็นได้ว่า สถิติการร้องทุกข์ (เรื่องเข้า)

จะมี “จำนวน” ลดลง แต่ไม่มากนัก (เอกสารหมายเลข ๔) แต่ถ้าหากจะพิจารณาถึง “ประเภทของเรื่องร้องทุกข์” (เอกสารหมายเลข ๔/๑) จะเห็นได้ว่า การร้องทุกข์ประเภทที่ยาก (กรณีร้องทุกข์เกี่ยวกับ “การสั่งการทางปกครอง”) จะมีจำนวนมากขึ้น แต่การร้องทุกข์ที่ค่อนข้างง่ายเกี่ยวกับ “การปฏิบัติงานประจำ” และ “กระบวนการยุติธรรมทางอาญา” จะลดลง สำนักงานฯ เห็นว่า ในอนาคต การร้องทุกข์เกี่ยวกับ “รัฐวิสาหกิจ” จะมีมากขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐฯ พ.ศ. ๒๕๒๙ แต่สำนักงานฯ คาดว่า งานร้องทุกข์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ จะมีทั้งเรื่องที่พิจารณาโดยง่าย (เรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับความล่าช้าของการปฏิบัติงาน) กับเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยาก (เรื่องสัญญา-เรื่องแรงงาน) คละกันไป และนอกจากนั้น ยังอาจมีกรณีร้องทุกข์ที่อาจเป็น “ปัญหา” เกี่ยวกับการแบ่งขอบเขต “อำนาจหน้าที่” ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กับอำนาจของศาลแรงงานอยู่ด้วย

อนึ่ง ในการประกาศสุดท้ายใคร่ขอเรียนเพื่อโปรดทราบด้วยว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่...) พ.ศ. (กำหนดให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่พ้นจากวาระอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ชุดใหม่) ตามที่ท่านรัฐมนตรีฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปแล้ว

ลงชื่อ อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้าว่าง



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการกรม โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๙
ที่..... วันที่..... เดือน..... พ.ศ.
เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพิ่มเติม

เรียน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ตามบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ลงวันที่ เดือน พ.ศ. ได้นำเสนอบัญชีรายชื่อและประวัติย่อของผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แทนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง (สามปี) ในวันที่..... เดือน.....พ.ศ. จำนวน ท่าน มาเพื่อโปรดพิจารณาและดำเนินการตามที่จะดำริเห็นสมควร ดังความทราบอยู่แล้วนั้น

บัดนี้ เนื่องจาก นาย..... กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในสายงานบริหารด้านสาขาวิศวกรรม (ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อเดือน..... พ.ศ. และจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี ในเดือน..... พ.ศ.) ได้ป่วยเป็นเวลาเดือนเศษและถึงแก่กรรม เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ. จึงทำให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิศวกรรมเหลือจำนวนเพียง ๑ ท่าน (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในสาขาวิศวกรรม มีเพียง ๒ ท่าน คือ นาย.....และนาย.....) และ โดยที่ขณะนี้การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)เกี่ยวกับสัญญาก่อสร้าง ฯลฯ ระหว่างส่วนราชการ (และรัฐวิสาหกิจ) กับเอกชน มีแนวโน้มที่จะมีจำนวนมากขึ้นในอนาคตอันใกล้ ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จำเป็นต้องมีกรรมการฯ ซึ่งเป็น “ผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ทางสาขาวิศวกรรม” มากขึ้นด้วยสำนักงานฯ จึงเห็นสมควรที่จะเพิ่มจำนวนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรม (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง“สถาปัตยกรรมโยธา”) ขึ้นอีกหนึ่งท่าน และใคร่ขอเสนอตัวบุคคลเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นการเพิ่มเติมรวมเป็น ๒ ท่าน คือ นาย..... (อายุ.....ปี) ตำแหน่ง..... กับ นาย..... (อายุ.....ปี) ตำแหน่ง.....

อนึ่ง ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวในครั้งนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอคำปรึกษาหารือจาก “ที่ประชุม อ.ก.พ.สำนักงานฯ และเจ้าหน้าที่ระดับสูง” ดังที่เคยปฏิบัติมาสำหรับการคัดเลือกกรรมการกฤษฎีกาทุกครั้ง และใน

การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสาขาวิศวกรรมโยธาฯ สำนักงานฯ ได้มีการประชุมปรึกษาหารือรวม ๓ ครั้ง และได้แนบรายงานการประชุมฯ ครั้งสุดท้าย (วันที่.....เดือน.....พ.ศ.) มาพร้อม บันทึกร่วมนี้เพื่อทราบด้วยแล้ว (เอกสารหมายเลข ๒)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนเพื่อทราบโดยสรุปว่า ในการพิจารณาคัด เลือกตัวบุคคลจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิศวกรรมครั้งนี้ สำนักงานฯ ได้ทำการพิจารณาคัดเลือก อย่างกว้างขวาง โดยได้มอบให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานฯ ตรวจสอบคุณสมบัติฯ ของ ผู้ทรงคุณวุฒิ (ซึ่งมีคุณสมบัติฯ ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒) ในสาขาวิศวกรรมนี้ จากสถาบันและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น ราชบัณฑิตยสถาน คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย (คณะวิศวกรรมศาสตร์) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า กรมโยธาธิการ (กระทรวง มหาดไทย) กรุงเทพมหานคร โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวทางไว้ว่า ผู้ทรงคุณวุฒิน่าจะเป็น ผู้ที่ได้รับการยอมรับในวงการราชการและในวงการสถาบันการศึกษาอย่างกว้างขวาง อีกทั้งมี ประสบการณ์และมีวิทยุคุณวุฒิที่เหมาะสมกับการงานชี้ขาดการร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ และสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองท่านที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอเสนอเพื่อ พิจารณาแต่งตั้งในครั้งนี้นั้น ท่านแรก คือ นาย..... (ตำแหน่ง.....) ได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากด้านสถาบันการศึกษา และอีกท่านหนึ่ง คือ นาย..... (ตำแหน่ง.....) ได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นผู้บริหารระดับสูง ในส่วนราชการ

จึงขอเรียนมาเพื่อท่านรัฐมนตรีฯ ได้โปรดพิจารณา หากดำริเห็นชอบ ขอได้โปรดนำ รายชื่อของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองท่านเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ เช่นเดียวกับรายชื่อของท่านผู้ทรงคุณวุฒิที่สำนักงานฯ ได้เสนอต่อ ท่านรัฐมนตรีฯ ตามบันทึกฯ ฉบับก่อน (ที่ นร ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.) และพร้อมนี้ ได้เสนอประวัติย่อของนาย.....และนาย.....มาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว (เอกสารหมายเลข ๑/๑ และ ๑/๒)

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒ คำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (บางฉบับ)

หน้าว่าง

คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ รท/๔๓/๒๕๒๙

เรื่อง แนวทางการจัดทำสำนวนคดีปกครองในกรณีร้องทุกข์

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหน้าที่ของนิติกรระดับต่าง ๆ ในการจัดทำสำนวนคดีปกครอง เพื่อป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนกันของนิติกรที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และลดภาระของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในการตรวจสอบความสมบูรณ์ของสำนวนและเพื่อให้การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบได้เป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการจัดทำสำนวนคดีปกครองไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ในคำสั่งนี้

“พมส.” หมายความว่า พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

“เลขานุการ” หมายความว่า เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

“ผู้ช่วยเลขานุการ ๑” หมายความว่า ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คนที่ ๑

“ผู้ช่วยเลขานุการ ๒” หมายความว่า ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คนที่ ๒

ข้อ ๒ ผู้ช่วยเลขานุการ ๒ มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

(๑) จัดทำ “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” ไว้ประจำสำนวน

ในการจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริง ต้องสรุปข้อเท็จจริงตามลำดับเหตุการณ์และมีการบรรยายให้เห็นเหตุการณ์ที่สำคัญอย่างชัดเจน ครบถ้วน

ข้อเท็จจริงใดที่เห็นว่าอาจมีความสำคัญหรืออาจจะแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการร้องทุกข์ ให้บันทึกข้อเท็จจริงนั้นประกอบไปด้วย เช่น บันทึกลงในเชิงอรรถ เป็นต้น

เพื่อประโยชน์ในการเตือนความจำและการตรวจสอบ ให้ระบุเอกสาร (และหน้าของเอกสาร) อันเป็นที่มาของ “ข้อเท็จจริง (ที่สำคัญ)” ไว้ในเชิงอรรถหรือไว้ในวงเล็บด้วย

ในตอนท้ายของ “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” ให้ระบุข้อเรียกร้องของผู้ร้องทุกข์ไว้ด้วยว่า ผู้ร้องทุกข์ประสงค์จะให้ทางราชการดำเนินการในเรื่องใดอย่างไร

บันทึกสรุปข้อเท็จจริงจะต้องทำให้เสร็จและนำเสนอต่อเลขานุการผ่านผู้ช่วยเลขานุการ ๑ ภายในระยะเวลาที่เลขานุการกำหนด

ในระหว่างที่ทำการรวบรวมข้อเท็จจริงแต่ยังไม่ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ให้จัดทำร่างบันทึกสรุปข้อเท็จจริงไว้เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการจัดทำ “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” ในขั้นสุดท้ายและเพื่อให้ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ ได้ตรวจสอบและใช้ประโยชน์ในการพิจารณาจัดเตรียมการทำ “บันทึกสรุปประเด็น” ตามหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ๑ ไปพลางก่อน

บันทึกสรุปข้อเท็จจริงไม่จำเป็นต้องพิมพ์ หากจะทำให้เสียเวลาโดยไม่สมควร

(๒) จัดเตรียมหนังสือสอบถามข้อเท็จจริง หนังสือเตือน ฯลฯ ตามที่ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ มอบหมาย

(๓) จัดแฟ้มสำนวน รับรองสำเนาเอกสาร ตรวจทานการพิมพ์หนังสือราชการ

(๔) ทำหน้าที่อย่างอื่นที่เกี่ยวกับการทำสำนวนคดีปกครองตามที่ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ หรือเลขานุการมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ช่วยเลขานุการ ๒ มีข้อสงสัย ให้ปรึกษาหารือกับผู้ช่วยเลขานุการ ๑ เลขานุการ หรือผู้บังคับบัญชา

ข้อ ๓ การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำ “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” จะประเมินโดยใช้หลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) เป็นบันทึกที่สามารถอ่านเข้าใจถึงความต่อเนื่องของข้อเท็จจริงตามลำดับเหตุการณ์ได้โดยง่าย

(๒) มีความครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) มีข้อความไม่ฟุ่มเฟือยและสามารถอ่านเข้าใจได้ภายในระยะเวลาอันสั้น

ข้อ ๔ ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

(๑) เสนอความเห็นในชั้นรับคำร้องทุกข์ต่อเลขานุการว่าคำร้องทุกข์นั้นจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ และในกรณีที่ไม่เห็นสมควร จะมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการ ๒ สรุปข้อเท็จจริงมาก่อนก็ได้

(๒) จัดทำหนังสือสอบถามข้อเท็จจริง หนังสือเตือน ฯลฯ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องร้องทุกข์ เพื่อให้เรื่องร้องทุกข์ดำเนินการไปโดยรวดเร็วและเหมาะสม

(๓) แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องร้องทุกข์ และพิจารณากำหนด “ประเด็น” ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อสอบถามไปยังผู้ร้องทุกข์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น และแสวงหาวิถีทางที่จะดำเนินการเรื่องทุกข์ให้เสร็จสิ้นไปโดยมีการปลดปล่อยทุกข์ของผู้ร้องทุกข์ในทางใดทางหนึ่ง (ถ้าเป็นไปได้) โดยเร็วที่สุด

(๔) ตรวจสอบความสมบูรณ์ของ “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” ที่จัดทำโดยผู้ช่วยเลขานุการ ๒ ตามข้อ ๒ (๑) และเมื่อได้ตรวจสอบแล้ว ให้ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ ลงลายมือชื่อรับรองบันทึกสรุปข้อเท็จจริงไว้ด้วย

บันทึกสรุปข้อเท็จจริงที่ผ่านการตรวจสอบของผู้ช่วยเลขานุการ ๑ แล้วต้องเป็นบันทึกที่แสดงข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ (จนถึงวันที่จัดทำบันทึก) โดยมีความมุ่งหมายว่าเลขานุการ และ พมส. (ตลอดจนผู้บังคับบัญชา) ไม่ต้องหวนกลับไปตรวจสอบเอกสารและข้อเท็จจริงโดยการอ่านสำนวนด้วยตนเองอีกครั้งหนึ่ง

(๕) จัดทำ “บันทึกสรุปประเด็น” เพื่อเสนอความเห็นต่อเลขานุการ โดยผู้ช่วยเลขานุการ ๑ ต้องตรวจสอบวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและจัดทำ “บันทึกสรุปประเด็น” ขึ้นตามความเห็นโดยอิสระของตน โดยแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ให้ชัดเจน ทั้งในประเด็นข้อเท็จจริง และในประเด็นข้อกฎหมาย พร้อมทั้งให้ความเห็นของตนในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในแต่ละประเด็น และให้ความเห็นเป็น “ข้อวินิจฉัยชี้ขาด” ในเรื่องที่ได้มีการร้องทุกข์นั้น และในกรณีที่มีการอ้างอิงหรือได้นำความคิดเห็นมาจากคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาใด ๆ ให้ระบุให้ชัดเจนว่ามาจากคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาใด และตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเพราะเหตุใด

ในการเขียน “บันทึกสรุปประเด็น” ให้อ้างอิงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับยกประเด็นสำคัญต่าง ๆ ให้ครบถ้วน โดยให้กล่าวถึงข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นข้อสนับสนุนและที่เป็นข้อโต้แย้งในการบรรยายข้อเท็จจริงนั้น ๆ ในการเขียนบันทึกดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกล่าวซ้ำข้อเท็จจริงในรายละเอียดให้เป็นการฟุ้งเฟ้อหรือเป็นไปตามลำดับเหตุการณ์ของเรื่องเสมอไป แต่ให้อ้างอย่างสรุปโดยระบุอ้างอิงไปถึงข้อความที่ปรากฏใน “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” ของผู้ช่วยเลขานุการ ๒ ที่มีอยู่แล้ว

ให้เสนอ “บันทึกสรุปประเด็น” ต่อเลขานุการตามระยะเวลาที่เลขานุการกำหนดไว้ โดยปกติให้เลขานุการกำหนดโดยนับจากวันที่ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ ได้รับ “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” จากผู้ช่วยเลขานุการ ๒

- (๖) ทำหน้าที่อย่างอื่นที่เกี่ยวกับการทำสำนวนคดีปกครองตามที่เลขานุการมอบหมาย
- (๗) ดูแล ตักเตือน และแนะนำผู้ช่วยเลขานุการ ๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้
- ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ช่วยเลขานุการ ๑ มีข้อสงสัยให้ปรึกษาหารือกับเลขานุการหรือผู้บังคับบัญชา

ข้อ ๕ การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ๑ โดยทั่ว ๆ ไป จะประเมินโดยใช้หลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) “บันทึกสรุปประเด็น”

(ก) การกำหนดประเด็น ได้เป็นไปโดยครบถ้วนทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ในกรณีร้องทุกข์ โดยประเด็นเหล่านั้นเป็นประเด็นที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์แก่การวินิจฉัยข้อเรียกร้องของผู้ร้องทุกข์

(ข) ในแต่ละประเด็นได้มีการอ้างอิงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งในเชิงสนับสนุนหรือแย้ง หรือทั้งสนับสนุนและแย้ง โดยครบถ้วน

(ค) อ่านเข้าใจง่าย มีข้อความไม่ฟุ่มเฟือย มีการอ้างอิงที่ชัดเจน และมีข้อยุติอันเป็นความเห็นของตนเองโดยชัดแจ้ง

(๒) หนังสือสอบถามข้อเท็จจริง หนังสือเตือนในเรื่องร้องทุกข์ และหนังสือหรือเอกสารอื่นที่เป็น “งานประจำตามปกติ” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ได้กระทำโดยหรือได้ผ่านการตรวจของผู้ช่วยเลขานุการ ๑ แล้ว ย่อมถือว่าเป็นการถูกต้อง และหากมีข้อบกพร่อง ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ จะมีความรับผิดชอบในลำดับแรก

ข้อ ๖ เลขานุการมีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

(๑) ให้ความเห็นต่อเลขาธิการว่าสมควรจะรับหรือไม่รับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณา

(๒) เมื่อเลขานุการตรวจ “บันทึกสรุปประเด็น” ของผู้ช่วยเลขานุการ ๑ โดยพิจารณาประกอบกับ “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” ของผู้ช่วยเลขานุการ ๒ แล้ว ให้เลขานุการทำ “บันทึกความเห็น” เสนอต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาสั่งการตามระเบียบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในกรณีที่เลขานุการเห็นด้วยกับการกำหนดประเด็น (ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย) ตามความเห็นของผู้ช่วยเลขานุการ ๑ ให้ระบุว่าเห็นด้วย และ/หรือ ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างก็ให้แสดงความเห็นว่ามีความเห็นแตกต่างในประเด็นใด เพราะเหตุใด และควรจะเป็นอย่างไร

ในการเสนอ “บันทึกความเห็น” ดังกล่าวต่อเลขาธิการ ให้แนบ “บันทึกสรุปประเด็น” และ “บันทึกสรุปข้อเท็จจริง” ไปด้วย และโดยปกติ เลขาธิการจะสั่งการโดยพิจารณาจากหลักการสำคัญตามที่เลขาธิการเสนอ

(๓) จัดทำ “บันทึกสรุปสำนวน” เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการนี้ เลขาธิการจะมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการ ๑ หรือผู้ช่วยเลขาธิการ ๒ คนใดคนหนึ่งจัดเตรียมร่างเบื้องต้นตามที่เลขาธิการแนะนำก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการประเมินผลงานของผู้ช่วยเลขาธิการ ให้เลขาธิการเก็บร่างเบื้องต้นรวมเข้าแฟ้มและให้ระบุชื่อผู้ยกร่างเบื้องต้นไว้ด้วย

(๔) ดูแลและกำกับงานในเรื่องร้องทุกข์ เพื่อให้เรื่องร้องทุกข์ดำเนินการไปโดยรวดเร็วและเหมาะสม และในการเสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการขอทราบข้อเท็จจริงจากผู้ร้องทุกข์หรือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การแจ้งบันทึกตอบให้แก่ผู้ร้องทุกข์ การแจ้งบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติมให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ฯลฯ และการเสนอบันทึกสรุปสำนวน ฯลฯ โดยปกติให้เลขาธิการเสนอเรื่องโดยผ่าน พมส.

(๕) จัดทำ “บันทึกรายงานผลการประชุม (ประจำวัน)” เสนอต่อเลขาธิการตามแบบที่กำหนดไว้ (โดยผ่านรองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่องตามข้อ ๑๑) อย่างช้าภายในวันถัดไปของวันประชุม และถ้ามีเหตุขัดข้องไม่สามารถเสนอได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยมิชักช้า

(๖) ดูแล ตักเตือน และแนะนำ ผู้ช่วยเลขาธิการ ๑ และ ผู้ช่วยเลขาธิการ ๒ ในการปฏิบัติหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าเลขาธิการมีข้อสงสัยเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้ปรึกษาหารือกับ พมส.หรือผู้บังคับบัญชา

ข้อ ๙ การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการในส่วนที่เกี่ยวกับ “บันทึกความเห็น” ที่เลขาธิการจัดทำเสนอต่อเลขาธิการและเกี่ยวกับ “บันทึกสรุปสำนวน” ที่เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะประเมินโดยใช้หลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) การแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นสอบสวนของเลขาธิการ จะต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายตามประเด็นสำคัญที่คาดคิดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการชี้ขาด

(๒) รูปแบบการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้อยู่ในลักษณะของคำวินิจฉัยที่สมบูรณ์ เช่น มีการกำหนดประเด็นพิจารณาที่เหมาะสม มีการให้ข้อคิดเห็น

ในหลายด้าน (ถ้ามี) มีการอ้างอิงข้อเท็จจริงสำคัญที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน และมีการให้ข้อยุติในแต่ละประเด็นอย่างชัดเจน เป็นต้น

(๓) ได้ให้ “ข้อวินิจฉัยชี้ขาด” ที่สมเหตุสมผล

ข้อ ๘ ในการมอบหมายงานให้แก่ผู้ช่วยเลขานุการ ให้เลขานุการถือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในคำสั่ง เรื่อง การกำหนด “มาตรฐาน” สำหรับการปฏิบัติงานทั่วไป ฯ ในข้อที่ว่าด้วย “การมอบหมายงาน”^(๑)

ข้อ ๙ พมส. มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

(๑) พิจารณาความเห็นของเลขานุการที่เสนอให้สั่งรับหรือไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา ในการนี้ ให้ พมส.เสนอความเห็นของตนเพื่อประกอบการพิจารณาของเลขาธิการต่อไปด้วย

(๒) ในกรณีที่ พมส.พิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นต้องสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากข้อเสนอมของผู้ช่วยเลขานุการ ๒ ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ หรือของเลขานุการ ให้ พมส.แจ้งให้เลขานุการทราบและให้เลขานุการดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของ พมส.

(๓) ทำคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์หรือในการมีมติกำหนดมาตรการชั่วคราว

ในการทำคำแถลงการณ์ ให้ พมส.กำหนดประเด็นที่เหมาะสม และให้ความเห็นเป็นการวินิจฉัยในแต่ละประเด็น พร้อมทั้งให้ความเห็นเป็น “ข้อวินิจฉัยชี้ขาด” ในเรื่องที่มีการร้องทุกข์ และจะมีข้อสังเกตอื่นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้

(๔) เข้าร่วมประชุมในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในความรับผิดชอบและการควบคุมของตน ในการนี้ จะซักถามข้อเท็จจริงจากผู้ที่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้

(๕) ดูแล ตักเตือนและแนะนำ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ และผู้ช่วยเลขานุการ ๒ ในการปฏิบัติหน้าที่

(๖) จัดทำ “รายงานความก้าวหน้า” ของเรื่องร้องทุกข์ที่ตนรับผิดชอบเสนอต่อเลขาธิการ (ผ่านรองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่อง) ตามเงื่อนไขระยะเวลา และตามแบบที่เลขาธิการมีคำสั่ง

(๑) คำสั่งที่ ทป/๑/๒๕๓๐ ส่วนที่ ๑ (๖) การมอบหมายงาน

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้า พมส.มีข้อสงสัยให้ปรึกษาหารือกับเลขาธิการโดยไม่ชักช้า

ข้อ ๑๐ การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ พมส.ในส่วนที่เกี่ยวกับ “คำแถลงการณ์” ที่ พมส.ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะประเมินโดยใช้หลักเกณฑ์ดังนี้

- (๑) มีการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในเรื่องร้องทุกข์ได้ถูกต้องเหมาะสมในระดับผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
- (๒) คำแถลงการณ์จะต้องแจ้งชัดในรูปแบบในระดับผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
- (๓) คำแถลงการณ์จะต้องมีการวางหรือใช้หลักกฎหมายในการวินิจฉัยระดับผู้เชี่ยวชาญพิเศษในคดีปกครอง พร้อมทั้งมี “ข้อวินิจฉัยชี้ขาด” ที่สมเหตุสมผล

ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เลขาธิการได้มีคำสั่งมอบหมายให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำผู้ใด เป็น “เจ้าของเรื่อง” ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับมอบหมายดังนี้

(๑) ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่องสั่งการแทนเลขาธิการในข้อต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในคำสั่งนี้ และรายงานให้เลขาธิการเพื่อทราบเฉพาะเรื่องที่สำคัญหรือเรื่องที่เลขาธิการได้มีคำสั่งไว้

(๒) ในการออกหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปยังผู้ร้องทุกข์หรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น อันเป็นระเบียบปฏิบัติตามปกติ ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่อง เป็นผู้ลงนามแทน ทั้งนี้ เว้นแต่หนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาบางประเภทที่เลขาธิการมีคำสั่งไว้ให้มีการลงนามโดยเลขาธิการเอง (เช่น หนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีไปถึงนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ฯลฯ)

(๓) ในกรณีที่เรื่องร้องทุกข์ใดมีลักษณะพิเศษ หรือแตกต่างไปจากระเบียบแบบแผนที่ปฏิบัติตามปกติ หรือเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเป็นพิเศษ ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่องหรือ พมส.รายงานให้เลขาธิการเพื่อทราบหรือเพื่อพิจารณาสั่งการ โดยเร็ว

(๔) เสนอ “บันทึกรายงานผลการประชุม (ประจำวัน)” ที่เลขานุการจัดทำตามข้อ ๖ (๕) ต่อเลขาธิการ ทั้งนี้ เฉพาะบันทึกฯ บางเรื่องซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการได้มีคำสั่งไว้

(๕) ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่องดูแลรับผิดชอบให้ พณ.จัดทำ “รายงานความก้าวหน้า” ของเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙(๖) ตลอดจนดูแลและติดตามผลงานของผู้ได้บังคับบัญชามิให้เกิดความล่าช้า

(๖) ในการเสนอเรื่องเสร็จต่อเลขาธิการ ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่อง ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของเลขาธิการด้วยว่า สมควรเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือสั่งการเป็นประการอื่น ด้วยเหตุผลอย่างใด

เนื่องจากมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จำกัดเวลาที่เลขาธิการจะเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีไว้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีมติวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ใดแล้ว ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่อง ทำการตรวจสอบสำนวนไปพร้อมกับการเตรียมเสนอเรื่องเสร็จของเลขานุการ และในหลักการ ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่องเสนอความเห็นของตนต่อเลขาธิการไปพร้อมกับการเสนอเรื่องเสร็จของเลขานุการ ทั้งนี้ ยกเว้นในกรณีที่ปรากฏว่ารองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่องมีข้อคิดเห็นที่แตกต่างอันสำคัญหรือมีข้อวิจารณ์ในสาระสำคัญต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็ให้เสนอความเห็นต่อเลขาธิการโดยเร็วที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม หากคาดหมายว่าจะใช้เวลาเกินสมควร ก็ให้รายงานให้เลขาธิการทราบทันทีเพื่อเลขาธิการจะได้เข้าร่วมพิจารณาและสั่งการพร้อมกันในคราวเดียวกัน

ในการเสนอเรื่องต่อเลขาธิการตามข้อนี้ ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่อง เสนอเรื่องตรงต่อเลขาธิการ โดยไม่ต้องเสนอผ่าน “รองเลขาธิการผู้รักษาการ” ตามข้อ ๑๒ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการเสนอ “รายงานความก้าวหน้า” ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙(๖) หรือเป็นการเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “การปฏิบัติงานการร้องทุกข์เป็นการทั่วไป” (อันมิใช่เป็นปัญหาของการร้องทุกข์เฉพาะเรื่องร้องทุกข์ที่ตนเป็น “เจ้าของเรื่อง”) ให้เสนอผ่านรองเลขาธิการผู้รักษาการตามข้อ ๑๒

ข้อ ๑๒ ให้รองเลขาธิการที่เลขาธิการมอบหมาย เป็น “รองเลขาธิการผู้รักษาการ” ตามคำสั่งนี้ และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

(๑) กำกับดูแลงานทั่วไปของงานร้องทุกข์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยมิให้ล่าช้า และให้

เป็นไปตามคำสั่งของเลขาธิการ รวมทั้งให้มีอำนาจกำหนดระเบียบปฏิบัติแก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้ตามที่เห็นสมควร

(๒) เสนอความเห็นต่อเลขาธิการในการกำหนด “คณะ” ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะรับพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามความเหมาะสม

(๓) เสนอความเห็นต่อเลขาธิการ เพื่อระบุงบเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ “เจ้าของเรื่อง” และระบุ พมส.ที่จะทำหน้าที่กำกับการทำงานร้องทุกข์เฉพาะเรื่อง

ในการเสนอความเห็นต่อเลขาธิการตามวรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ให้ “รองเลขาธิการผู้รักษาการ” ตามคำสั่งนี้พิจารณาตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การสร้างความชำนาญการ (ตามประเภทของเรื่อง) ให้แก่ผู้ที่ได้รับมอบหมาย

(๒) การเฉลี่ยภาระของการทำงานของผู้ได้รับมอบหมายให้เหมาะสม

(๓) การขยายความชำนาญการและการสร้างประสบการณ์แก่ผู้ได้รับมอบหมายให้กว้างขวางมากขึ้นตามที่สมควร

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๑๓ โดยที่ “ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ยังมีได้เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปในการปฏิบัติราชการ อันเป็นเหตุให้อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีจำนวนจำกัดมากและไม่อาจขยายอัตรากำลังได้ ดังนั้น ในการมอบหมายให้ทำสำนวนคดีปกครองในขณะนี้หรือใน “คณะ” ที่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ยังมี “จำนวน” ไม่ครบถ้วนและทำให้ไม่สามารถแบ่งแยกขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่และขั้นตอนความรับผิดชอบออกจากกันได้ตามคำสั่งนี้ ให้ควบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ๑ กับผู้ช่วยเลขานุการ ๒ เข้าด้วยกันโดยให้ผู้ช่วยเลขานุการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เพียงคนเดียว แต่ยังคงให้ปฏิบัติงานตาม “แนวทาง” ที่กำหนดไว้ในคำสั่งนี้ เพราะแนวทางดังกล่าว เป็นระบบที่กำหนดขึ้นด้วยความมุ่งหมายเพื่อให้การตรวจสอบผลงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเพื่อความสมบูรณ์ในความสมเหตุสมผลของคำวินิจฉัยคดีปกครอง

ทั้งนี้ ให้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๙ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๙

ลงชื่อ อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

หมายเหตุ:- คำสั่งฉบับนี้ จะมี “คำสั่งเสริม (อนุคำสั่ง)” อีก ๔ ฉบับ คือ

- (ก) คำสั่งกำหนดแบบ “บันทึกรายงานผลการประชุม (ประจำวัน)” ตามข้อ ๖ (๕) (คำสั่ง ที่ รท/(๒๕๔๓)๑/....)
- (ข) คำสั่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอ “บันทึกรายงานผลการประชุม (ประจำวัน)” ต่อเลขาธิการฯ ตามข้อ ๑๑(๔) (คำสั่ง ที่ รท/(๒๕๔๓)๒/....)
- (ค) คำสั่งกำหนดเงื่อนไขและแบบ “รายงานความก้าวหน้า” ตามข้อ ๙(๖) (คำสั่ง ที่ รท/(๒๕๔๓)๓/....)
- (ง) คำสั่งระบุ “ประเภทหนังสือออก” บางประเภท ที่มอบหมายให้ “รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเจ้าของเรื่อง” ลงนามแทนเลขาธิการฯ ตามข้อ ๑๑(๒) (คำสั่ง ที่ รท/(๒๕๔๓)๔/....)

คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ รก/๑/๒๕๓๐

เรื่อง แนวทางปฏิบัติของฝ่ายเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย เกี่ยวกับการ พิจารณาร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหน้าที่ของนิติกรระดับต่าง ๆ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของกรรมการร่างกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อให้งานเกี่ยวกับการตรวจพิจารณา
ร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายเป็นไปโดยมี
ประสิทธิภาพและรวดเร็ว และเพื่อให้การประเมินผลงานสำหรับการปฏิบัติหน้าที่และความ
รับผิดชอบของนิติกรในงานด้านนี้ ได้เป็นไปโดยมี “หลักเกณฑ์” ที่แน่ชัด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับนิติกรซึ่งปฏิบัติ
หน้าที่ฝ่ายเลขานุการของกรรมการร่างกฎหมายไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในคำสั่งนี้

“เลขานุการเจ้าของเรื่อง” หมายความว่า เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย ที่ประจำ
กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ได้รับเรื่องไว้พิจารณา

“ผู้ช่วยเลขานุการ” หมายความว่า ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย

“รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ” หมายความว่า รองเลขาธิการ
หรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ ที่เลขาธิการมอบหมายให้กำกับดูแลงานของกรรมการ
ร่างกฎหมายในคณะที่เกี่ยวข้อง

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ ๒ เมื่อสำนักงานเลขานุการกรมได้รับหนังสือจากส่วนราชการ ฯลฯ ขอให้
คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายหรือขอความเห็นทางกฎหมาย ฯลฯ

ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสารบรรณดำเนินการลงทะเบียนตามระเบียบราชการและเสนอหนังสือต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาสั่งการโดยไม่ชักช้า โดยให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวบันทึกข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องหรือคล้ายคลึงกับเรื่องดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของเลขาธิการตามสมควร

เมื่อเลขาธิการได้มีคำสั่งให้ส่งเรื่องไปยังกรรมการร่างกฎหมายคณะใดพิจารณาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสารบรรณส่งเรื่องให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ และให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำดังกล่าวส่งเรื่องให้เลขานุการโดยเร็ว พร้อมด้วยคำแนะนำหรือคำสั่งการ (ถ้ามี)

ในกรณีที่เลขาธิการสั่งการให้นำเรื่องที่ผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานภายในของสำนักงานฯ (เช่น จากกองกฎหมายไทย) เสนอต่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดเพื่อพิจารณา ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๓ ในการพิจารณาส่งเรื่องให้กรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะพิจารณา โดยทั่วไปเลขาธิการจะพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ความเชี่ยวชาญตามคุณสมบัติของกรรมการร่างกฎหมายในคณะที่จะรับเรื่องไว้พิจารณา

(๒) ภาระและเรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายคณะนั้น กำลังพิจารณาอยู่ และ

(๓) ความเร่งด่วนของเรื่องที่จะพิจารณา

ข้อ ๔ การพิจารณาเรื่องเพื่อจัดเข้าเป็นระเบียบวาระสำหรับการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย ถ้าเลขาธิการมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้เป็นหน้าที่ของเลขานุการเจ้าของเรื่องในการเสนอการจัดระเบียบวาระ ต่อรองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ เพื่อส่งบรรจุเรื่องเข้าระเบียบวาระตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๕

ในการเสนอเรื่องเพื่อจัดระเบียบวาระในการประชุมครั้งแรก ให้เลขานุการเสนอชื่อส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่สมควรจะเชิญมาชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายด้วย

เมื่อรองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำส่งบรรจุเรื่องเข้าระเบียบวาระการประชุมของกรรมการร่างกฎหมายแล้ว ให้รายงานเลขาธิการเพื่อทราบ

ข้อ ๕ การจัดระเบียบวาระการประชุมของกรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะ ให้มีแนวทางในการพิจารณาดังต่อไปนี้

(๑) ความเร่งด่วนและความสำคัญของเรื่อง
 (๒) ลำดับก่อนหลังของการรับเรื่องของสำนักงานฯ
 (๓) ควรจัดให้มีการประชุมในแต่ละเรื่องติดต่อกันไป (หรือต่อเนื่องกันให้มากที่สุด) จนเสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด เพราะการพิจารณาโดยสลับเรื่อง จะทำให้เรื่องทุกเรื่องเสร็จ “ช้า” พร้อม ๆ กัน และจะทำให้กรรมการไม่อยู่ในฐานะที่จะทบทวนรายละเอียดที่ได้เคยพิจารณาไปแล้วได้

(๔) ควรจัดให้มีการประชุมในเรื่องที่ส่วนราชการขอ “ความเห็นทางกฎหมาย” ก่อน หรือแทรกเข้าในระหว่างการศึกษา “ตรวจร่างกฎหมาย” (โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายที่ค่อนข้างยาว) เพราะการพิจารณาและวินิจฉัยเพื่อให้ความเห็นทางกฎหมาย ย่อมใช้เวลาการประชุมน้อยกว่าการพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมาย จึงควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

ข้อ ๖ การออกหนังสือเพื่อแจ้งการนัดประชุมกรรมการร่างกฎหมายครั้งแรก ให้เลขานุการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยเลขานุการที่ได้รับมอบหมายทำบันทึกแจ้งให้สำนักงานเลขานุการกรมดำเนินการออกหนังสือนัดประชุม และเสนอให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเป็นผู้ลงนาม

การออกหนังสือเพื่อแจ้งการนัดประชุมในครั้งต่อไป ให้เลขานุการเป็นผู้ดำเนินการออกหนังสือและเป็นผู้ลงนามในหนังสือนัดประชุม

ข้อ ๗ ในกรณีที่รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเห็นสมควรโอนเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่ง ไปยังเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายคณะอื่น ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเสนอการโอนเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อสั่งการ เว้นแต่ในกรณีเร่งด่วนก็ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำสั่งการไปก่อน แล้วรายงานเลขาธิการเพื่อทราบ

ข้อ ๘ เลขานุการเจ้าของเรื่อง มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

(๑) จัดเตรียมเรื่องเพื่อเข้าประชุม เช่น ติดต่อกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้หน่วยงานดังกล่าวจัดส่งเอกสารและหลักฐานมาประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายตามความเหมาะสม

(๒) จัดทำ “บันทึกรายงานผลการประชุม (ประจำวัน)” โดยย่อตามแบบที่กำหนด เสนอต่อผู้บังคับบัญชาอย่างช้าภายในวันถัดไปของวันประชุม และถ้ามีเหตุขัดข้องไม่สามารถเสนอได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยไม่ชักช้า

(๓) รับผิดชอบงานทั่วไปในระหว่างการประชุม
 (๔) กำกับดูแล ให้คำแนะนำ และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ช่วยเลขานุการ
 (๕) ตรวจสอบรายงานการประชุมและลงชื่อรับรองรายงานการประชุม
 (๖) จัดทำ “รายงานความก้าวหน้า” ของเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน
 เสนอต่อเลขาธิการ (ผ่านรองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ) ตามเงื่อนไข
 ระยะเวลา และตามแบบที่เลขาธิการมีคำสั่ง

(๗) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

ข้อ ๘ ให้ผู้ช่วยเลขานุการมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

(๑) จัดทำรายงานการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย
 (๒) รับผิดชอบในการจัดเตรียมเอกสารสำหรับใช้ในที่ประชุม รวมทั้งบทกฎหมาย
 และเอกสารที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาของกรรมการ

(๓) หน้าที่อื่นตามที่เลขานุการมอบหมาย

ในกรณีที่มีผู้ช่วยเลขานุการหลายคน ให้เลขานุการมอบหมายงานโดยจัดแบ่ง
 หน้าที่ให้แก่ผู้ช่วยเลขานุการตามความเหมาะสม

ข้อ ๑๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๘ (๑) หรือ (๒) และตามที่กำหนดไว้ใน
 ข้อ ๑๑ วรรคสอง และข้อ ๑๕ วรรคสอง เลขานุการอาจมอบหมายงานให้ผู้ช่วยเลขานุการ
 ทำก็ได้ โดยให้ถือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในคำสั่ง เรื่อง การกำหนด “มาตรฐาน”
 สำหรับการปฏิบัติงานทั่วไป ฯ ในข้อที่ว่าด้วย “การมอบหมายงาน”^(๑)

หมวด ๒

งานร่างกฎหมาย (และยกยกร่างตัวบทกฎหมาย)

ข้อ ๑๑ เมื่อได้รับร่างกฎหมาย (หรือได้รับเรื่องซึ่งจะต้องมีการยกยกร่างตัวบทกฎหมาย
 ขึ้นใหม่ โดยมีได้มีการส่งร่างกฎหมายมาให้สำนักงานฯ) จากรองเลขาธิการหรือกรรมการ
 ร่างกฎหมายประจำแล้ว ให้เลขานุการเจ้าของเรื่องรับผิดชอบดำเนินการเพื่อให้งานสำเร็จไป
 โดยเรียบร้อยและรวดเร็ว

(๑) คำสั่งที่ ทป/๑/๒๕๓๐ ส่วนที่ ๑ (๖) การมอบหมายงาน

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๑๒ หรือข้อ ๑๓(๓) เลขานุการเจ้าของเรื่องจะมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการคนใดคนหนึ่งปฏิบัติงานแทนตนก็ได้ ถ้าเห็นสมควร

ข้อ ๑๒ ให้เลขานุการเจ้าของเรื่องจัดทำ “บันทึกความเห็น (โดยสรุป)” ซึ่งแจ้งประเด็นสำคัญที่เลขานุการเห็นสมควรแก้ไขในร่างกฎหมาย (หรือในการยกร่างตัวบทกฎหมายในกรณีที่เป็นกรรมาธิการร่างกฎหมายขึ้นใหม่) เสนอต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า พร้อมกับ “แบบแสดงการเปลี่ยนแปลงจากร่างกฎหมายเดิม” ตามที่กำหนดในข้อ ๑๕ (ก) (๒) [หรือพร้อมกับร่างกฎหมายใหม่] ทั้งนี้เว้นแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยหรือเป็นกรณีเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการโดยเร็ว จะไม่ทำบันทึกก็ได้ และในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นมีความจำเป็นต้องแก้ไขมาก ก็ให้จัดทำร่างกฎหมายโดยยกร่างขึ้นใหม่พร้อมทั้งทำบันทึกความเห็นชี้แจงฯ

บันทึกตามวรรคหนึ่งต้องมีข้อความกะทัดรัด มีสำนวนไม่ฟุ่มเฟือย และมีข้อความในประเด็นสำคัญให้ชัดเจน ทั้งนี้เท่าที่เวลาจะเปิดโอกาสให้กระทำได้โดยไม่ทำให้งานต้องล่าช้า

การตรวจแก้ไขร่างกฎหมาย (หรือยกร่างกฎหมายใหม่) ให้มีแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษาความเป็นมาของร่างกฎหมาย (หรือหลักการของกฎหมายใหม่)

(๒) ศึกษา “แบบ” การร่างกฎหมายโดยเปรียบเทียบกับแบบการร่างกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน

(๓) ตรวจพิจารณา “ถ้อยคำ” ที่ใช้ในการร่างกฎหมายให้ถูกต้อง เหมาะสม ชัดเจน โดยเทียบเคียงกับถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายฉบับเดิมหรือกฎหมายอื่นที่อาจเทียบเคียงกันได้ และตรวจสอบการสะกด การันต์ ให้ถูกต้อง

(๔) เสนอหรือจัด “เรียงลำดับมาตรา” หรือข้อต่าง ๆ ตามลำดับเนื้อหาสาระของบทกฎหมายเสียใหม่ ถ้าจำเป็น

(๕) ตรวจสอบว่ามี “บทมาตราอื่น” หรือข้ออื่น ของบทกฎหมายดังกล่าว (หรือของบทบัญญัติของกฎหมายอื่น) ที่สมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมไปด้วยในคราวเดียวกันหรือไม่

(๖) ศึกษา “ปัญหาข้อกฎหมาย” ที่อาจจะเกิดจากการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว เช่น การขัดหรือแย้งหรือซ้ำซ้อนกับบทกฎหมายอื่น หรือเป็นร่างกฎหมายที่เกินอำนาจกฎหมายแม่บท เป็นต้น

(๗) ศึกษา “ปัญหาทางปฏิบัติ” ที่อาจจะเกิดจากการใช้บังคับร่างกฎหมายดังกล่าว เช่น ศึกษาถึงโครงสร้างและกลไกของกฎหมายว่าเหมาะสมหรือสมบูรณ์พอที่จะทำให้

การบังคับการตามกฎหมายบังเกิดผลสมความมุ่งหมายหรือไม่ เป็นต้น

ในกรณีที่เลขาธิการมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการเป็นผู้จัดทำบันทึก ให้เลขาธิการตรวจและเสนอความเห็นของตนไปยังผู้บังคับบัญชาด้วยว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับบันทึกของผู้ช่วยเลขาธิการ อย่างไรหรือไม่ และเพราะเหตุใด และพร้อมกันนี้ให้แนบบันทึกที่ผู้ช่วยเลขาธิการจัดทำเสนอไปด้วย

ข้อ ๑๓ ในการประชุมกรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายเลขาธิการเจ้าของเรื่องมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

(๑) เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงร่าง และยกร่างใหม่ตามมติของกรรมการร่างกฎหมาย

(๒) เสนอความคิดเห็นในกรณีที่เห็นว่าสมควรแก้ไขบทบัญญัติอื่นในกฎหมายที่กำลังพิจารณารหัสหรือแก้ไขกฎหมายอื่นในคราวเดียวกัน

(๓) จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาหรือปฏิบัติงานอื่น ตามที่กรรมการร่างกฎหมายมอบหมายหรือตามที่ตนเห็นสมควร

ข้อ ๑๔ เมื่อกรรมการร่างกฎหมายพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้วให้เลขาธิการจัดทำรายงานเสนอเรื่องเสร็จต่อผู้บังคับบัญชาพร้อมกับแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องไปด้วยโดยเร็วที่สุด และต้องไม่ช้ากว่าวันที่ผู้บังคับบัญชากำหนด

เอกสารที่จัดทำในการเสนอเรื่องเสร็จ โดยหลักการให้มีเอกสารประเภทต่าง ๆ รวม ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้ ทั้งนี้เว้นแต่ในกรณีเร่งด่วน จะเสนอเรื่องเสร็จโดยผลัดเวลาการจัดทำเอกสารบางประเภทที่ไม่จำเป็นไว้ก่อนก็ได้

(ก) จัดทำ “เอกสารเพื่อการตรวจสอบงาน” ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) บันทึกเสนอเรื่อง (๒ ช่อง) โดยมีข้อความแสดงวันที่ที่เลขาธิการได้รับเรื่อง วันเริ่มต้นและวันสุดท้ายของการพิจารณา จำนวนครั้งของการประชุม พร้อมทั้งเสนอรายงานการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในประเด็นสำคัญ (โดยสรุป) พร้อมด้วยเหตุผลของการแก้ไขและแบบอย่างที่น่ามาใช้ในการพิจารณา (ถ้ามี) ทั้งนี้โดยให้อธิบายเรียงตามลำดับความสำคัญของเรื่องและ/หรือตามหัวข้อสำคัญ

(๒) แบบแสดงการเปลี่ยนแปลงของร่างกฎหมายเดิม โดยใช้ “ต้นร่างกฎหมายเดิม” มาทำการแก้ไขเพื่อแสดงการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างไปจากร่างเดิม

เว้นแต่ในกรณีที่ไม่เหมาะสมจะใช้แบบฯดังกล่าว คือ เป็นกรณีที่มีการแก้ไข

ผิดไปจากร่างเดิมเป็นอันมาก หรือเป็นกรณีที่มีการสลับสับเปลี่ยนมาตราอย่างมาก หรือเป็นกรณีที่มีการพิจารณาหลายวาระและมีการแก้ไขซ้ำซ้อนหลายครั้ง ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ ก็ให้จัดทำแบบแสดงการแก้ไขโดยแยกเป็น ๒ ฉบับ คือ ฉบับแรก ให้ใช้ “ร่างใหม่ (ร่างสุดท้าย)” มาทำการแก้ไขเพื่อแสดงการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญว่า ร่างบทมาตรา (ใหม่) มาตราใด มาจากร่างเดิมมาตราใด กับฉบับที่สอง ให้ใช้ “ร่างเดิม” โดยเขียนแสดงการแก้ไขว่า มาตราใด ของร่างเดิมได้แก้ไขไปเป็นมาตราใด ของร่างใหม่

(ข) จัดทำ “เอกสารเพื่อส่งเรื่องออก” ไปยังส่วนราชการ ซึ่งประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างหนังสือนำเสนอเรื่อง ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีข้อความโดยสรุป แสดงถึงการแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะใน “สาระสำคัญ” พร้อมด้วยเหตุผลของการแก้ไขนั้น

ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้น ๆ มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญเป็นอย่างมาก และไม่อาจแสดงการแก้ไขเพิ่มเติมโดยวิธีการเขียนย่อสรุปไว้ในหนังสือนำเสนอได้อย่างเหมาะสม ก็ให้จัดทำเป็นบันทึกแสดงการแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “บันทึกเอกเทศ” โดยแยกออกจากในหนังสือนำเสนอฯ และแนบไปกับหนังสือนำเสนอฯ บันทึกดังกล่าว จะทำเป็นบันทึกในรูปแบบของการบรรยายเป็นรายหัวข้อ (เรียงตามลำดับความสำคัญ) หรือเป็นแบบบันทึกเปรียบเทียบ (๓ ช่อง) โดยเปรียบเทียบตัวบทในร่างเดิมของส่วนราชการ (ช่องที่ ๑) กับตัวบทในร่างใหม่ที่กรรมการร่างกฎหมายได้แก้ไข (ช่องที่ ๒) และแสดง “เหตุผล” ของการแก้ไข (ช่องที่ ๓) ก็ได้ แล้วแต่ความเหมาะสมเป็นรายกรณี

ในกรณีที่มติของคณะรัฐมนตรี ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการพิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือข้อใดข้อหนึ่งโดยเฉพาะ ก็ให้ข้อความชี้แจงเกี่ยวกับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไว้ในหนังสือนำเสนอฯ ให้ชัดเจนด้วย

(๒) ร่างหนังสือถึงหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมาย และถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่สมควร (ถ้ามี)

(๓) ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขโดยกรรมการร่างกฎหมายแล้ว

(๔) เอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้อง ที่สมควรแนบไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม (ถ้ามี) เช่น เอกสารยืนยันข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญของการพิจารณา หรือสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกา เป็นต้น

(ค) จัดทำ “แฟ้มเรื่องเสร็จ” ซึ่งมีเอกสารครบถ้วน โดยจัดเรียงเอกสารและลงเลขหน้าเรียงตามลำดับก่อนหลังและทำสารบาญญัติเอกสารประจำแฟ้มเรื่องเสร็จ พร้อมทั้ง

กรอก “แบบการย่อร่างกฎหมาย” สำหรับงานภายในสำนักงานฯ ด้วย

ในการปฏิบัติงานเพื่อมิให้เกิดความล่าช้าในการเสนอเรื่องเสร็จให้เลขานุการจัดเตรียมเอกสารดังกล่าวข้างต้นไปพร้อม ๆ กับการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย

ข้อ ๑๕ สำหรับการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย^(๒) และตามคำสั่งนี้

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ตรวจพิจารณาร่างบันทึกความเห็นของที่ประชุมใหญ่เอง แต่ได้มอบหมายให้กรรมการร่างกฎหมายบางท่านทำการตรวจเมื่อกรรมการร่างกฎหมายที่ได้รับมอบหมายฯ ได้ทำการตรวจบันทึกความเห็นของที่ประชุมใหญ่เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เลขานุการส่งสำเนาทะเบียนที่ความเห็นดังกล่าวไปยังกรรมการร่างกฎหมายทุกท่านเพื่อทราบโดยเร็ว

หมวด ๓

งานให้ความเห็นในการหารือปัญหากฎหมาย

ข้อ ๑๖ เมื่อได้รับเรื่องอันเป็นข้อหารือปัญหากฎหมาย จากรองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำแล้ว ให้เลขานุการเจ้าของเรื่องรับผิดชอบการดำเนินการเพื่อให้งานสำเร็จไปโดยเรียบร้อยและรวดเร็ว

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๑๗ หรือข้อ ๑๘ (๒) หรือ (๓) เลขานุการเจ้าของเรื่องจะมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการคนใดคนหนึ่งปฏิบัติงานแทนตนก็ได้

ข้อ ๑๗ ให้เลขานุการจัดทำบันทึกแสดงความเห็นของตนเพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย เสนอผู้บังคับบัญชาโดยมิชักช้า และในการทำบันทึก ให้มีแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจพิจารณาปัญหาที่หารือว่า เป็นเรื่องที่หารือมาโดยถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมาย ฯลฯ หรือไม่ ถ้าเป็นเรื่องที่หารือมาโดยไม่ถูกต้อง ให้ทำรายงานเสนอต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า

(๒) ตรวจสอบว่า ได้เคยมีความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายหรือมีคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในประเด็นเดียวกันหรือที่คล้ายคลึงกันกับประเด็นที่หารือ

(๒) ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๖-๑๗-๑๘

มาก่อนหรือยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายหรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือไม่

(๓) ในการจัดทำบันทึก ให้ศึกษา “ประเด็นข้อเท็จจริง” และ “ประเด็นข้อกฎหมาย” ของปัญหาที่หาหรือมาโดยถ่องแท้ โดยในบันทึก ให้มีข้อความย่อความเป็นมาและลักษณะของปัญหา กำหนดประเด็นต่าง ๆ ที่จะต้องวินิจฉัยให้ชัดเจน พร้อมทั้งให้ความเห็นของตนในแต่ละประเด็นและความเห็นอันเป็น “ข้อยุติ” และในกรณีที่มีการอ้างอิงหรือนำความเห็นมาจากคำวินิจฉัยหรือความเห็นหรือคำพิพากษาใด ก็ให้ระบุที่มาให้ชัดเจนพร้อมทั้งให้ความเห็นของตนด้วยว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เพราะเหตุใด

ในกรณีที่เลขานุการมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการเป็นผู้จัดทำบันทึกความเห็น ให้เลขานุการตรวจและเสนอความเห็นของตนไปยังผู้บังคับบัญชาว่าตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับบันทึกความเห็นของผู้ช่วยเลขานุการอย่างไรหรือไม่เพราะเหตุใด และให้จัดทำบันทึกของเลขานุการขึ้นใหม่ตามความเห็นของตน และพร้อมกันนี้ให้แนบบันทึกความเห็นที่ผู้ช่วยเลขานุการจัดทำเสนอไปด้วย

ข้อ ๑๘ ในการประชุมพิจารณาในเรื่องข้อหาหรือปัญหากฎหมาย เลขานุการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

(๑) เสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุม และเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย

(๒) ยกร่างบันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายตามมติของกรรมการ

(๓) ปฏิบัติงานอื่นตามที่กรรมการร่างกฎหมายมอบหมาย

ข้อ ๑๙ เมื่อกรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นในข้อหาหรือปัญหากฎหมายเสร็จแล้ว ให้เลขานุการจัดทำรายงานเสนอเรื่องเสร็จต่อผู้บังคับบัญชา พร้อมกับแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องไปด้วยโดยเร็วที่สุดและต้องไม่ช้ากว่าวันที่ผู้บังคับบัญชากำหนด

เอกสารที่จัดทำในการเสนอเรื่องเสร็จ โดยหลักการให้มีเอกสารประเภทต่าง ๆ ๓ ประเภทดังต่อไปนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีเร่งด่วน จะเสนอเรื่องเสร็จโดยพลัดเวลาการจัดทำเอกสารบางประเภทที่ไม่จำเป็นไว้ก่อนก็ได้

(ก) จัดทำ “เอกสารสรุปเรื่องเสนอต่อผู้บังคับบัญชา” ได้แก่ บันทึกเสนอเรื่อง (๒ ช่อง) โดยมีข้อความแสดงวันที่ที่เลขานุการได้รับเรื่อง วันเริ่มต้นและวันสุดท้ายของการพิจารณา จำนวนครั้งของการประชุม พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงโดยย่อ ประเด็นสำคัญที่มีการพิจารณา ความเห็น (โดยย่อ) ของเลขานุการที่เสนอต่อกรรมการร่างกฎหมาย

ความเห็นของผู้ช่วย (ถ้ามี) และย่อความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายพร้อมทั้งเหตุผลโดยสรุป

(ข) จัดทำ “เอกสารเพื่อส่งเรื่องออก” ไปยังส่วนราชการ ซึ่งประกอบด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปข้อหารือและความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย

(๒) ร่างหนังสือถึงหน่วยงานที่หารือมา หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่สมควร (ถ้ามี)

(๓) บันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย

(ค) จัดทำ “แฟ้มเรื่องเสร็จ” ซึ่งมีเอกสารครบถ้วน โดยจัดเรียงเอกสารและลงเลขหน้าเรื่องตามลำดับก่อนหลังและทำสารบาญญัติเอกสารประจำแฟ้มเรื่องเสร็จ พร้อมทั้งจัดทำ “แบบการย่อความเห็นทางกฎหมาย” สำหรับงานภายในสำนักงานฯ

ในการปฏิบัติงานเพื่อมิให้เกิดความล่าช้าในการเสนอเรื่องเสร็จ ให้เลขานุการจัดเตรียมเอกสารดังกล่าวข้างต้นไปพร้อมกับการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย

หมวด ๔

การกำกับงานและหลักเกณฑ์การประเมินผลงานของผู้ปฏิบัติงาน

ข้อ ๒๐ ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (สำหรับงานของกรรมการร่างกฎหมายในคณะที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล) ดังนี้

(๑) กำกับดูแลงานทั่วไปของฝ่ายเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายให้เป็นไปโดยเรียบร้อย มิให้ล่าช้า และให้เป็นไปตามคำสั่งของเลขาธิการ

(๒) ในกรณีที่ร่างกฎหมายหรือปัญหาข้อกฎหมายมีลักษณะยากเป็นพิเศษ หรือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเป็นพิเศษ ให้กำกับงานโดยใกล้ชิดไปพร้อมกับการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย และให้รายงานให้เลขาธิการเพื่อทราบหรือเพื่อพิจารณาโดยเร็วในกรณีที่มิขัดข้องหรือมีอุปสรรคหรือคาดว่าจะมีข้อขัดข้องหรืออุปสรรคเกิดขึ้น

(๓) ลงนามแทนเลขาธิการในหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา (ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานด้านกรรมการร่างกฎหมายอันเป็นระเบียบปฏิบัติตามปกติ เว้นแต่หนังสือของสำนักงานฯ บางประเภทที่เลขาธิการมีคำสั่งไว้ให้ลงนามโดยเลขาธิการเอง

(๔) เสนอ “บันทึกรายงานผลการประชุม (ประจำวัน)” โดยย่อที่เลขานุการจัดทำขึ้นตามข้อ ๘ (๒) ต่อเลขาธิการ พร้อมด้วยความเห็น (ถ้ามี)

(๕) ในการเสนอเรื่องเสร็จต่อเลขาธิการ ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำเสนอความเห็นของตนประกอบการพิจารณาของเลขาธิการด้วย

(๖) ปฏิบัติงานตามที่เลขาธิการมอบหมาย

ข้อ ๒๑ การประเมินผลการปฏิบัติงานของเลขานุการ จะประเมินโดยใช้หลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) ช่วยให้การดำเนินการประชุมและการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว มีการเสนอข้อคิดเห็นที่มีการค้นคว้าและที่เป็นประโยชน์เพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ โดยจะพิจารณาจากรายงานการประชุมและเอกสารประกอบการพิจารณาที่ได้จัดทำขึ้น

(๒) บันทึกความเห็นชี้แจงเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงการร่างกฎหมายตามข้อ ๑๒ (และร่างตัวบทกฎหมาย ในกรณีที่เป็นกรรการร่างกฎหมายขึ้นใหม่) จะพิจารณาโดยคำนึงถึงความชัดเจนในข้อที่เป็นประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย และการเสนอความเห็นในการแก้ไข (หรือเขียน) กฎหมายที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒

(๓) บันทึกความเห็นในข้อหาหรือปัญหากฎหมายตามข้อ ๑๖ จะพิจารณาถึงความครบถ้วนของการกำหนด “ประเด็นข้อเท็จจริง” และ “ประเด็นข้อกฎหมาย” การบรรยายความที่ได้ประเด็นแต่สำนวนไม่พุ่มพวย และการมีข้อยุติอันเป็นความเห็นของตนโดยชัดเจนและมีความสมเหตุสมผล ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖

(๔) ในการเสนอเรื่องเสร็จ จะพิจารณาถึงความสมบูรณ์ครบถ้วนใน “การจัดทำแฟ้มเรื่องเสร็จ” ตามความจำเป็นและเหมาะสม และพิจารณาถึงความชัดเจนและความครบถ้วนในประเด็นสาระสำคัญของเรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณา ตามที่ปรากฏใน “เอกสารบันทึกเสนอเรื่องเสร็จ”

ทั้งนี้ โดยในการประเมิน จะได้คำนึงถึง “ความจำกัดของระยะเวลา” ตามที่เลขาธิการอาจมีอยู่ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ประกอบด้วย

ข้อ ๒๒ การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ช่วยเลขาธิการ จะประเมินโดยใช้หลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) ความครบถ้วนของรายงานการประชุมที่จัดทำขึ้น การมีข้อความที่แสดงความคิดเห็นของกรรมการแต่ละท่านหรือผู้แทนของส่วนราชการ อย่างชัดเจน แต่มีความกระชับรัดและอ่านเข้าใจง่าย

(๒) ในกรณีที่ผู้ช่วยเลขาธิการได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ของเลขาธิการจะประเมินโดยใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการประเมินผลงานของเลขาธิการ โดยใช้ระดับมาตรฐานงานสำหรับตำแหน่ง ต่ำกว่าเลขาธิการ

ข้อ ๒๓ ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ มีอำนาจระเบียบปฏิบัติเพิ่มเติมสำหรับงานที่ตนรับผิดชอบได้ตามที่เห็นสมควร เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับคำสั่งนี้

สั่ง ณ วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๐

ลงชื่อ

อมร จันทรสมบูรณ์

(อมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

หมายเหตุ :- คำสั่งฉบับนี้ จะมี “คำสั่งเสริม (อนุคำสั่ง)” อีก ๓ ฉบับ คือ

(ก) คำสั่งกำหนดแบบ “บันทึกรายงานการประชุม (ประจำวัน)” ตามข้อ ๘ (๒)
(คำสั่งที่ รก (๓๐๐๑)-๑/....)

(ข) คำสั่งกำหนดเงื่อนไขและแบบ “รายงานความก้าวหน้า” ตามข้อ ๘ (๖)
(คำสั่งที่ รก (๓๐๐๑)-๒/....)

(ค) คำสั่งระบุ “ประเภทหนังสือออก (บางประเภท)” ที่มอบหมายให้ “รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายฯ” ลงนามแทนเลขาธิการ ตามข้อ ๒๐ (๓) (คำสั่งที่ รก (๓๐๐๑)-๓/....)

คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ ทป/๑/๒๕๓๐

**เรื่อง กำหนด “มาตรฐาน” สำหรับการปฏิบัติงานทั่วไปสำหรับข้าราชการใน
ระดับตำแหน่งต่าง ๆ ภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**

โดยที่เป็นการสมควรกำหนด “มาตรฐาน” สำหรับงานทั่วไป ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามปกติของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้งานเหล่านั้นได้มีแนวทางปฏิบัติโดยมีมาตรฐานอย่างเดียวกันในกองและหน่วยงานต่าง ๆ ของสำนักงานฯ และเพื่อเป็นการให้คำแนะนำแก่ข้าราชการในการปฏิบัติราชการให้เป็น “แบบแผนการปฏิบัติราชการ” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การกำหนด “มาตรฐาน” สำหรับงาน จะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปสามารถสั่งการได้โดยรอบคอบและรวดเร็วยิ่งขึ้น อีกทั้งยังจะช่วยให้การประเมินผลงานการปฏิบัติงานหน้าที่ ของข้าราชการทั้งระดับล่างและระดับสูง เป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์และสามารถทำการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในแต่ละกองและหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้

และโดยที่ “มาตรฐาน” เหล่านี้ ได้ทดสอบกับการปฏิบัติในสำนักงานฯ มาแล้วเป็นเวลายาวนานกว่า 5 ปี ด้วยการสั่งการเป็นการเฉพาะเรื่องหรือเป็นรายบุคคล ซึ่งสมควรจะรวบรวมไว้เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการปฏิบัติราชการต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงกำหนด “มาตรฐาน” สำหรับงานทั่วไปไว้ให้เป็นแบบแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ ดังต่อไปนี้

(๑) ขอบเขตของคำสั่งนี้

(๑.๑) “มาตรฐาน” หมายความว่า มาตรฐานสำหรับการปฏิบัติงาน หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการทั่วไป ซึ่งกำหนดไว้ให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ยึดถือปฏิบัติตาม ทั้งนี้ โดยมี “วัตถุประสงค์” ให้งานในหน้าที่ของข้าราชการสำเร็จลุล่วงไปตามความมุ่งหมายของทางราชการ ฉะนั้น หากผู้ปฏิบัติงานผู้ใดไม่อาจปฏิบัติตามมาตรฐานงานได้โดยมี “เหตุผล” ที่พอเพียงและการกระทำก่อให้เกิดผลดีแก่การปฏิบัติราชการ จึงไม่เป็นการฝ่าฝืนคำสั่ง

(๑.๒) “มาตรฐาน” ตามที่ระบุตามคำสั่งนี้ เป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำ และมีใช่เป็น “ข้อจำกัดหน้าที่” ในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะแสดงความสามารถในการทำงานที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ แต่ผลของการทำงานที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ จะนำมาใช้ในการประเมินผลงานของผู้ปฏิบัติงานได้ ก็ต่อเมื่อผู้ปฏิบัติงานนั้นได้ทำหรือพยายามทำงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ แล้ว

(๑.๓) “มาตรฐาน” ตามที่ระบุไว้ในคำสั่งนี้ ย่อมใช้บังคับสำหรับผู้ปฏิบัติงานทุกกองและหน่วยงานของสำนักงานฯ เว้นแต่จะได้มีคำสั่งไว้โดยเฉพาะสำหรับกองหรือหน่วยงานนั้นในเรื่องนั้น ๆ หรือมีคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบที่ได้สั่งการไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงเป็นรายกรณี

(๑.๔) คำสั่งฉบับนี้หรือคำสั่งอื่น ย่อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการที่ผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบงานในขณะใดขณะหนึ่ง จะสั่งการเป็นอย่างอื่นเพื่อให้การปฏิบัติราชการได้ลุล่วงสมประโยชน์ของทางราชการไปในขณะนั้น แต่เมื่อผู้บังคับบัญชาดังกล่าวได้สั่งการไปแล้วและเป็นเรื่องสำคัญ ให้บันทึกรายงานเสนอต่อเลขาธิการเพื่อทราบ

(๑.๕) คำสั่งฉบับนี้หรือคำสั่งอื่น ย่อมไม่ตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งการเพิ่มเติมแก่กองหรือหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน เพื่อให้การบริหารงานในกองหรือหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ ๓ การปฏิบัติงานทั่วไปในสายงานการบังคับบัญชา

(๒) มาตรฐานการทำ “บันทึกรายงาน (เสนอต่อผู้บังคับบัญชา)”

โดยที่การสั่งการและการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาย่อมขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์และความครบถ้วนของบันทึกรายงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ที่ได้เสนอต่อผู้บังคับบัญชา ดังนั้น จึงกำหนดมาตรฐานของบันทึกรายงานไว้ ดังต่อไปนี้

(๒.๑) การรายงานต่อผู้บังคับบัญชา ตามปกติให้กระทำเป็นบันทึกลายลักษณ์อักษร และลงชื่อผู้เสนอพร้อมทั้งระบุวันที่ (และเพื่อความชัดเจน ควรระบุ “ตำแหน่ง” ของผู้เสนอบันทึกรายงานไว้ด้วย ถ้าสายงานการบังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องมิได้มีลักษณะที่แน่นอนตามการแบ่งส่วนราชการ)

การรายงานหรือการขอคำปรึกษา “ด้วยวาจา” จากผู้บังคับบัญชาเป็นการภายใน หรือเป็นกรณีเร่งด่วน ให้กระทำได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องสำคัญหรือเป็นเรื่องที่ควรมีการบันทึกไว้ เป็นหลักฐาน ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดทำเป็น “บันทึกความจำ” ยืนยันการสั่งการของผู้บังคับบัญชา ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเก็บรวมไว้ในแฟ้มเรื่อง

(๒.๒) บันทึกรายงานที่เสนอต่อผู้บังคับบัญชา ให้มีข้อความแสดง “สาระสำคัญ” ของเรื่อง โดยให้มี “สาระสำคัญ” ที่ครบถ้วนให้มากที่สุด (ตามความเห็นของผู้ทำบันทึก รายงาน) ในการทำบันทึกรายงาน ให้ใช้ถ้อยคำที่รัดกุม ชัดเจน ไม่ใช้สำนวนฟุ่มเฟือย และไม่ ผิดพลาดในข้อเท็จจริง โดยมีแนวทางการเขียนดังนี้

- (ก) ควรมีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ “ความเป็นมา” ของเรื่องอย่างย่อ ๆ
- (ข) ควรมีการอ้างอิง (โดยสรุป) ถึงกรณีหรือการปฏิบัติงานที่นำมาเป็นแบบอย่างหรือเป็นข้อพิจารณาของผู้ปฏิบัติงาน (ทั้งในด้านที่สนับสนุนหรือในด้านที่ตรงข้ามกับความคิดเห็น) และควรระบุ “ที่มา” ของข้อความที่อ้างอิง (เช่น เลขที่คำพิพากษา หรือหมายเลขแฟ้ม) ไว้โดยชัดเจน เพียงพอที่ผู้บังคับบัญชาจะสามารถตรวจสอบดูได้
- (ค) ควรมีการเสนอความเห็นของ “ผู้ทำบันทึกรายงาน” ต่อผู้บังคับบัญชา (ถ้ากรณีของเรื่องเปิดโอกาสให้) และในกรณีที่อาจมีความเห็นได้หลายนัยโดยมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน ก็ควรให้ข้อคิดเปรียบเทียบในข้อดีข้อเสียของความเห็นในนัยต่าง ๆ ต่อผู้บังคับบัญชาด้วย
- (ง) ในกรณีที่ผู้ทำบันทึกได้มอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของตน “ปฏิบัติ” หรือร่วมปฏิบัติ ให้ระบุชื่อเจ้าหน้าที่ (และขอบเขตของงานที่มอบหมายถ้ามี) ที่ได้รับมอบหมายงานไว้ในบันทึกให้ชัดเจนด้วย
- (จ) ให้ข้อเท็จจริงในสาระสำคัญที่พอเพียงแก่การที่ผู้บังคับบัญชาจะตัดสินใจสั่งการในเรื่องนั้น
- (ฉ) ไม่ละเว้นสาระสำคัญ อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่จะต้องรับปฏิบัติงานต่อไป

ความสมบูรณ์และความครบถ้วนของบันทึกรายงาน จะพิจารณา “มาตรฐาน” โดยคำนึงถึง “ความจำกัดของระยะเวลา” ที่ผู้ปฏิบัติมีในการจัดทำบันทึก และคำนึงถึงความรู้ความสามารถของ “บุคคลที่มีความสามารถที่ควรจะดำรงตำแหน่งนั้น ๆ”

การจัดทำ “บันทึกรายงานเพิ่มเติม” หลังจากที่ยุ้งกับบัญชาได้มีคำสั่งขอคำชี้แจงเพิ่มเติม ย่อมไม่ถือว่าเป็นส่วนของความสมบูรณ์ของบันทึกรายงานฉบับแรก แม้ว่าผู้ทำบันทึกรายงาน จะได้อ้างในบันทึกรายงานฉบับหลังว่าตนได้พิจารณาเรื่องนั้น ๆ มาก่อนแล้ว (แต่มิได้รายงาน ขึ้นมาในการทำบันทึกรายงานฉบับแรก) เพราะข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นเรื่องที่อาจกล่าวอ้างกัน ได้โดยไม่อาจยืนยันความเป็นจริงได้

(๓) มาตรฐานของ “หนังสือออก (ของสำนักงานฯ)”

“หนังสือออก” ของสำนักงานฯ เป็นเอกสารที่แสดงออกซึ่ง “ประสิทธิภาพการทำงาน” ของสำนักงานฯ ต่อส่วนราชการอื่นและต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น จึงกำหนดมาตรฐานของ หนังสือออกไว้ ดังต่อไปนี้

(๓.๑) สาระของหนังสือออก ให้มีแนวทางดังต่อไปนี้

- (ก) มีถ้อยคำรัดกุม ชัดเจน ไม่ใช้สำนวนฟุ่มเฟือย และไม่ผิดพลาดในข้อ-เท็จจริง
- (ข) มีการอ้างอิง (โดยสรุป) ถึงความเป็นมาของเรื่อง ที่ชัดเจน และสามารถติดตามเรื่องย้อนหลังไปได้
- (ค) มีสาระสำคัญที่ให้ความเข้าใจแก่ผู้รับหนังสือได้อย่างชัดเจน โดยมีการบรรยายน้อยที่สุด
- (ง) หากสำนักงานฯ มีอุปสรรคและจำเป็นต้องใช้เวลาสำหรับการปฏิบัติงานให้ลุ่ลงไปมากกว่าที่คาดหมายไว้ ให้แจ้งอุปสรรคให้ผู้รับหนังสือทราบด้วย

(๓.๒) ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับหนังสือออก ให้มีระดับชั้นความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

- (ก) ความถูกต้องในข้อเท็จจริงที่อ้างอิงและความถูกต้องของการกำกับวรรค-ตอนตามความหมายของข้อความ ให้เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้ปฏิบัติงานที่เสนอเรื่องในลำดับแรก
- (ข) ความสละสลวยและความรัดกุมของการบรรยาย และความครบถ้วนของข้อเท็จจริง ให้เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้ปฏิบัติงานในลำดับถัดขึ้นไป

- (ค) ผู้อำนวยการกองและกรรมการร่างกฎหมายประจำ (หรือรองเลขาธิการ) ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับหน่วยงานนั้น ๆ จะเป็นผู้รับผิดชอบใน “สาระที่ควรจะเป็น” ของหนังสือออกในเรื่องนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมาตรฐานของ “บุคคลที่มีความสามารถที่ควรจะดำรงตำแหน่งนั้น ๆ”

สำหรับความรับผิดชอบของข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาในการตรวจสอบผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้เป็นไปตามข้อ (๗) ว่าด้วยการประเมินผลงานฯ

(๔) การปฏิบัติงานในกรณีเร่งด่วน

โดยที่ตามปกติ ผู้บังคับบัญชาย่อมมี “งาน” ที่จะต้องตรวจสอบและสั่งการอยู่เป็นจำนวนมาก ฉะนั้น วิธีการเสนอเรื่องในกรณีเร่งด่วน จึงย่อมมีความจำเป็นสำหรับผู้บังคับบัญชาเพื่อจัดลำดับการสั่งการก่อนหลัง ดังนั้น จึงกำหนดวิธีการเสนอเรื่องในกรณีเร่งด่วนไว้ดังต่อไปนี้

(๔.๑) ความหมายของ “กรณีเร่งด่วน” ตามคำสั่งนี้ มิใช่หมายความเฉพาะแต่เรื่องที่มีการติตราในแฟ้มเรื่องว่า “ด่วน ฯลฯ” เท่านั้น แต่หมายความรวมถึงกรณีเร่งด่วน ที่ความเร่งด่วนของเรื่องได้เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานของกองหรือหน่วยงานของสำนักงานฯ ด้วย เช่น เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานภายในของสำนักงานฯ ได้ใช้เวลานานเกินสมควร เพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง

(๔.๒) ในกรณีที่มีความเร่งด่วนเกิดขึ้น ซึ่งคาดหมายได้ว่าหากปฏิบัติงานตามลำดับขั้นตอนตามปกติอาจล่าช้าและเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ให้ผู้ปฏิบัติงานรายงานให้ “ผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบกำกับดูแล” ทราบทันที

ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเข้าร่วมการปฏิบัติงานโดยใกล้ชิด เพื่อลดขั้นตอนของการเสนองานตามลำดับขั้น และเมื่องานเสร็จแล้วให้รายงานต่อเลขาธิการโดยตรง และสำหรับกรณีที่เป็นกรณีเร่งด่วนอย่างยิ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวรายงานให้เลขาธิการทราบ เพื่อเลขาธิการจะได้เข้าร่วมพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการให้เสร็จไปในคราวเดียวกัน

(๔.๓) การเสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาใน “กรณีเร่งด่วน”

- (ก) ให้ผู้ปฏิบัติงานติตราหรือเขียนคำว่า “ด่วน ฯลฯ” สีแดงลงไว้ใน “บันทึกรายงาน” ณ มุมบนซ้ายของกระดาษ ในลักษณะที่เห็นได้ชัดเจน และควรระบุกำหนดวันที่เรื่องดังกล่าวควรจะต้อง “ส่งออกอย่างช้า” หรือ

บันทึกหมายเหตุแสดงเหตุผลความเร่งด่วนของเรื่อง (เพื่อให้ผู้ที่จะต้องปฏิบัติงานในลำดับต่อไปทราบ) ไว้ด้วย

- (ข) การเสนอเรื่องในกรณีเร่งด่วน ควรเป็นการเสนอต่อเจ้าหน้าที่โดยตรงด้วย “ตัวบุคคล” (มิใช่วางแฟ้มไว้บนโต๊ะ)
- (ค) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาในลำดับถัดไปไม่ได้ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานฯ ให้เจ้าหน้าที่ผู้เสนอบันทึกจดแจ้งหมายเหตุไว้ และให้เสนอข้ามต่อไปยังผู้บังคับบัญชาถัดไป
- (ง) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดมิได้อยู่ปฏิบัติงานภายในสำนักงานฯ ให้ผู้รักษาราชการแทนทำการส่งการแทนและส่งเรื่องออกได้

(๕) การสั่งการ (ของผู้บังคับบัญชา) ในสายงาน

โดยที่ ความแน่นอนและความชัดเจนในการสั่งงานของผู้บังคับบัญชามีความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับคำสั่ง และนอกจากนั้น การสั่งงานของผู้บังคับบัญชามีความสำคัญในด้านการเป็นหลักฐานของทางราชการอีกด้วย ดังนั้น จึงกำหนดมาตรฐานการสั่งการของผู้บังคับบัญชาไว้ ดังต่อไปนี้

(๕.๑) การสั่งการของผู้บังคับบัญชา โดยปกติให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร สั่งการลงไว้ในบันทึกรายงานที่เกี่ยวข้องหรือในแบบบันทึกการสั่งการ (เพื่อแนบไว้เป็นหลักฐานในแฟ้มเรื่อง)

(๕.๒) การสั่งการให้มีความชัดเจนตามสมควร และควรให้ “เหตุผล” หรือให้ “ข้อเท็จจริง” ที่เป็นพื้นฐานของการสั่งการไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อผู้ที่ได้รับคำสั่งจะได้มีความเข้าใจในคำสั่งและรู้ถึงความสำคัญของเรื่องที่มีการสั่งการ ซึ่งผู้ที่ได้รับคำสั่งอาจทักท้วงการสั่งการได้ ถ้าปรากฏว่าพื้นฐานของการสั่งการผิดพลาดหรือไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

(๕.๓) การสั่งการในเรื่องด่วนหรือการสั่งการในเรื่องที่อาจคาดหมายได้ว่าเป็นเรื่องที่ “ควร” จะแล้วเสร็จหรือส่งออกเมื่อใด ควรสั่งการโดยมีระบุ “กำหนดเวลาที่เรื่องจะต้องแล้วเสร็จ” หรือระบุกำหนดระยะเวลาที่ผู้ปฏิบัติงานควรจะต้องทำ “รายงานความก้าวหน้าของงาน” เสนอต่อผู้สั่งการเพื่อทราบด้วย ทั้งนี้ โดยให้ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ (๖)

(๕.๔) การสั่งการในกรณีเร่งด่วนหรือในกรณีที่สมควรป้องกันมิให้เกิดกรณีเร่งด่วน ให้ปฏิบัติตามวรรคสองของข้อ (๔.๒)

(๖) การมอบหมายงาน

โดยที่ในการมอบหมายงาน หากมีการสั่งมอบหมายงานที่ดีและชัดเจนย่อมนจะทำให้ “ผู้ได้รับการมอบหมายงาน” สามารถทราบและปฏิบัติหน้าที่ตามภาระที่ได้รับมอบหมายได้ โดยแน่ชัด มีความสำนึกในความรับผิดชอบและทำงานโดยมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น การสั่งมอบหมายงานที่ดี ยังจะทำให้ “ผู้สั่งมอบหมายงาน” สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานของ “ผู้ที่ได้รับการมอบหมายงาน” ได้ตามความเหมาะสมอีกด้วย ดังนั้นจึงกำหนดมาตรฐานของการสั่งมอบหมายไว้ ดังต่อไปนี้

(๖.๑) การมอบหมายงานโดยผู้บังคับบัญชาหรือการมอบหมายงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน โดยปกติให้ทำเป็นหนังสือ และให้กำหนดเรื่องและขอบเขตของภาระที่มอบหมายให้ชัดเจน และในกรณีที่ผู้บังคับบัญชา มิได้สั่งมอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ ก็ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดทำ “บันทึกความจำ” ขึ้นไว้เป็นหลักฐานและเก็บรวมไว้ในแฟ้มเรื่อง

(๖.๒) การมอบหมายงานที่สั่งการโดยผู้บังคับบัญชาระดับผู้อำนวยการกอง (หรือโดยผู้ที่รับผิดชอบงานในหน่วยงาน) ต่อเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโดยตรง (ผู้ใต้บังคับบัญชา) ให้มีแนวทางดังนี้

- (ก) ก่อนมอบหมายงาน ผู้บังคับบัญชาควรจะต้องทราบว่าผู้ได้รับมอบหมายมีงานที่เป็น “ภาระ” อยู่ในขณะนั้นเพียงใด และคาดได้ว่าผู้ได้รับมอบหมายจะทำงานใดเสร็จสิ้นเมื่อใด ทั้งนี้ โดยอาจขอทราบข้อเท็จจริงได้จากผู้ที่ตนจะมอบหมายงานให้
- (ข) การมอบหมายงาน ควรมีกำหนดเวลาที่แน่นอนสำหรับการเสนองานที่ได้ทำแล้วเสร็จ หรือมีกำหนดเวลาที่ผู้บังคับบัญชาคาดหมายว่างานจะแล้วเสร็จเมื่อใด ทั้งนี้โดยเขียนกำหนดเวลาดังกล่าวไว้ในคำสั่งมอบหมายงาน (โดยปรึกษาหารือกับผู้ได้รับมอบหมายงาน) ด้วย
- (ค) ถ้าผู้ได้รับมอบหมายงานผู้ใดยังมีงานล้นมืออยู่ ยังไม่ควรมอบหมายงานเรื่องใหม่จนกว่าผู้ได้รับมอบหมายนั้นจะทำงานที่ค้างอยู่จนแล้วเสร็จ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการประเมินได้ว่าผู้ได้รับมอบหมายดังกล่าวได้ใช้เวลาในการทำงานในแต่ละเรื่องนานเพียงใด ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีงานด่วนพิเศษที่ต้องการเปลี่ยนลำดับความเร่งด่วนของงาน ก็ให้มอบ-

หมายงานใหม่ให้ได้ แต่ในการมอบหมายดังกล่าว ควรสามารถคาดหมาย
ได้ว่างานใดควรจะกำหนดให้แล้วเสร็จเมื่อใด

(๖.๓) การมอบหมายงานโดยผู้บังคับบัญชาระดับอื่น (ซึ่งมีชิ้นงานของกองหรือ
หน่วยงาน) ให้ใช้แนวทางตาม (๖.๒) ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายงานได้รับการมอบหมายงานจาก “ผู้บังคับบัญชาอื่น”
อันจะมีผลกระทบต่อเวลาที่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง (ที่เป็นผู้มอบหมายงาน) ได้กำหนดไว้
ให้ผู้ได้รับมอบหมายงานแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงทราบเพื่อจะได้มีการปรับระยะเวลา
ทำงานให้ใหม่

(๗) การประเมินผลงาน (โดยผู้บังคับบัญชา) ในสายงาน

โดยที่การประเมินผลงาน เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้ถือปฏิบัติงานต้องปรับปรุง
สมรรถภาพของตนเองให้สูงขึ้นตามลำดับ และนอกจากนั้น การประเมินผลงานยังจะทำให้
การพิจารณา “ความดีความชอบประจำปี” เป็นไปโดยถูกต้องตรงตามความเป็นจริง (มิใช่
ประเมินโดยความจำ) ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานในสาย
การบังคับบัญชา ให้เป็นที่แน่ชัดและเป็นการกระทำอย่างต่อเนื่องกันไป ดังต่อไปนี้

(๗.๑) ในการตรวจสอบงาน ย่อมถือว่า การประเมินผลงานของผู้ปฏิบัติงานโดย
ผู้บังคับบัญชา เป็น “หน้าที่” ของผู้บังคับบัญชา และการสั่งการประเมินผลงานโดยผู้บังคับ
บัญชา ย่อมแสดงออกให้เห็นถึง “มาตรฐานการปฏิบัติงาน” ของผู้บังคับบัญชาในฐานะที่
เป็นผู้บังคับบัญชา

(๗.๒) ในการประเมินผลงาน ผู้บังคับบัญชาย่อมกระทำด้วยการให้ความเห็น
เป็น “คำแนะนำ” แก่ผู้ปฏิบัติงานในกรณีที่ปรากฏว่าผลงานของผู้ปฏิบัติงานไม่ถึงมาตรฐาน
(งาน) ในตำแหน่งนั้น ๆ และจะให้ “คำชมเชย” ในกรณีที่ผลงานของผู้ปฏิบัติงานเกินกว่า
มาตรฐานดังกล่าว

ให้ผู้บังคับบัญชานับที่การประเมินผลงานตามความเห็นของตน (ถ้ามี) ไว้ในบันทึก
เสนอเรื่องหรือในเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของ “มาตรฐาน (งาน)”
ตามที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งฉบับนี้หรือในคำสั่งอื่น แต่ทั้งนี้ย่อมไม่ตัดดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา
ในการที่จะให้ “คำแนะนำด้วยวาจา” ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรหรือตามความ
เหมาะสมแก่การบริหาร

(๗.๓) งานที่เสนอผ่านขึ้นมาจากลำดับชั้นของเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นย่อมหมายถึง การตรวจสอบที่จะทำให้งานนั้นมี “ความสมบูรณ์” ยิ่งขึ้น ตามลำดับของความสามารถ และตามลำดับชั้นความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตามลำดับ

ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับพึงตรวจสอบความสมบูรณ์ของงาน โดยพิจารณาจาก “ตัวผลงาน” ที่ได้เสนอขึ้นมายังตน รวมทั้งตรวจสอบร่างหนังสือนำเสนอเรื่องออก (นอกเหนือ ไปจากการตรวจอ่านเพียง “บันทึกรายงาน” การเสนองาน ของผู้ปฏิบัติงาน) ด้วย และ เอกสารใดที่ตรวจสอบแล้ว ให้ลงชื่อย่อกำกับไว้ที่มุมบนด้านขวาของกระดาษ (แผ่นแรก)

การตรวจสอบงานที่ไม่ทำให้งานนั้นอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ขึ้นตามลำดับของการเสนอ เรื่องตามสายงาน ย่อมเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละระดับตาม “มาตรฐาน” ของ ตำแหน่ง

(๗.๔) การประเมินผลงาน ณ ระดับเลขาธิการ หรือ ณ จุดที่จะส่งเรื่องออก จะ พิจารณาจากหลักเกณฑ์ “ความสมบูรณ์ของงาน” หรือ “ความพร้อมที่จะสั่งการให้ส่ง งานนั้นออก (ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง)” กล่าวคือ งานที่ผ่านการตรวจสอบมาแล้วตาม ลำดับชั้น น่าจะมีความสมบูรณ์ที่พอเพียงและพร้อมที่จะสั่งการให้ส่งออกได้ ทั้งนี้ เว้นแต่ “ความไม่สมบูรณ์” นั้น เป็นงานในระดับนโยบาย หรือเป็นงาน (ยาก) ที่อยู่ในมาตรฐาน ระดับเลขาธิการหรือระดับผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป (ที่จะเป็นผู้ที่สั่งการให้ส่งเรื่องออก) หรือเป็นความผิดพลาดที่อยู่ภายในขอบเขตของพฤติกรรมบุคคลเป็นครั้งคราว

ฉะนั้น “ความไม่สมบูรณ์ (ของงาน) ที่เหลืออยู่อันเป็นอุปสรรคที่ทำให้ผู้บังคับบัญชา ไม่สามารถสั่งการให้ส่งงานนั้นออกไปได้ จึงเป็น “เครื่องกำหนดมาตรฐานและประสิทธิภาพ” การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และดังนั้น การเขียนบันทึกข้อความหรือการเสนอความเห็น เพียงในบางข้อหรือในบางเรื่องหรือในบางประเด็น (มากบ้างน้อยบ้าง) จึงเป็นเพียงการ ทำงานที่เป็นการแสดง “ตัวอย่าง” ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของงานที่มีการตรวจสอบเท่านั้น แต่มิได้เป็น “งาน” ที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาหรือความมุ่งหมายของผู้ปฏิบัติงาน ที่จะทำงาน ให้ได้ “มาตรฐาน” ตามความรับผิดชอบของตำแหน่ง

ส่วนที่ ๒ การปฏิบัติงานเฉพาะเรื่อง

(๘) การมอบหมายงาน (เฉพาะอย่าง) แก่ผู้บังคับบัญชาระดับสูง

ในกรณีที่เลขาธิการได้มอบหมายงานเฉพาะอย่างให้แก่รองเลขาธิการหรือกรรมการ ร่างกฎหมายประจำ หากงานนั้นเป็น “งานที่สามารถทำให้สำเร็จลุล่วงไปได้ในครั้งเดียวโดย

“ไม่มีลักษณะเป็นงานต่อเนื่อง” โดยปกติขอให้รายงานความคืบหน้าของงานต่อเลขาธิการ ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๓ เดือน และหากงานนั้นยังไม่คืบหน้า ขอให้รายงานให้ทราบถึงความคืบหน้าตามระยะเวลาที่สมควรโดยสม่ำเสมอ และหากต้องการข้อยินิจฉัยจากเลขาธิการ ขอให้รายงานให้เลขาธิการทราบทันที สำหรับ “งานที่มีลักษณะต่อเนื่องระยะยาว” ขอให้รายงานให้เลขาธิการทราบเป็นครั้งคราว และโดยปกติให้สรุปรายงานโดยย่อต่อเลขาธิการทุกระยะ ๖ เดือน

ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ จัดให้เลขานุการประจำตัวหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ทำ “บันทึกแสดงรายการงานที่ได้รับมอบหมาย” ไว้เพื่อเตือนความจำของตนด้วย

(๕) การปฏิบัติงานในคณะกรรมการ (พิเศษ) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานฯ

ให้ใช้หลักเกณฑ์ตามคำสั่งที่กำหนดไว้สำหรับ “งานร่างกฎหมาย” โดยอนุโลม(๑) และให้นับในด้านของการจัดทำบันทึกกฎหมายเปรียบเทียบ (ต่างประเทศ) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาของคณะกรรมการ (พิเศษ)

ให้เลขานุการของคณะกรรมการฯ รายงาน (ผลการปฏิบัติงานโดยสรุป) ให้เลขาธิการทราบทุก ๔ เดือน โดยหลักการ ให้เสนอภายในสัปดาห์แรกของเดือนพฤษภาคม กันยายน และมกราคม

(๑๐) การจัดทำบันทึกรายงานสำหรับ “การประชุมภายใน” ของสำนักงานฯ

เพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานฯ และติดตามการทำงานของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่มีการประชุมภายในเพื่อปรึกษาหารือ หรือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ฯลฯ (ไม่ว่าจะมีการเชิญผู้แทนจากส่วนราชการอื่นมาร่วมประชุมด้วยหรือไม่) ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจัดทำบันทึกรายงานการประชุมภายในของสำนักงานฯ เพื่อเก็บรวมไว้ในแฟ้มเรื่องด้วย การบันทึกรายงานการประชุมดังกล่าว ตามปกติจะกระทำอย่างย่อก็ได้ แต่ไม่ระบุไว้ด้วยว่าผู้ใดเป็นผู้สั่งให้มีการเรียกประชุมดังกล่าว

(๑๑) การจัดรวบรวม “คำสั่งและแบบแผนการปฏิบัติราชการ” สำหรับการปฏิบัติงานในกองต่าง ๆ

โดยที่ขณะนี้ สำนักงานฯ ยังอยู่ในระหว่างการจัดทำ “คู่มือปฏิบัติการสำหรับข้า-

(๑) คำสั่งที่ รก/๑/๒๕๓๐ หมวด ๒ งานร่างกฎหมาย

รากษการ (manual)” และการจัดทำคำสั่งเกี่ยวกับระเบียบการปฏิบัติราชการของแต่ละกอง
 ดังนั้น เพื่อประโยชน์และเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกองต่าง ๆ ไปพลาง
 ก่อน ให้ผู้อำนวยการกองจัดให้มีการรวบรวมคำสั่งและแบบแผนการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับ
 กองนั้น ๆ ไว้สำหรับให้เจ้าหน้าที่ภายในกองและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาและตรวจสอบ อย่าง
 น้อย ๒ ชุด

(๑๒) การเก็บแฟ้มเรื่อง

ในการเก็บแฟ้มเรื่อง ให้รวบรวมเอกสารสำคัญต่าง ๆ ที่แสดงถึงขั้นตอนและวิวัฒนาการ
 ที่สำคัญของการปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวกับการสั่งการ การเตือน
 และการประเมินผลงานโดยผู้บังคับบัญชาไว้ให้ครบถ้วน (แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า จะต้อง
 เก็บ “ร่างเอกสารต่าง ๆ” ไว้ให้ครบทุกชิ้น)

แฟ้มเรื่อง ให้จัดให้มีสารบัญแสดงรายการเอกสารที่สำคัญ และให้มีหมายเลขกำกับ
 หน้าของกระดาษ เรียงตามลำดับอย่างครบถ้วน เพื่อให้สามารถทราบได้ว่าเอกสารใดหรือ
 แผ่นใดได้ขาดหายไปจากแฟ้มเรื่อง (ถ้ามี)

(๑๓) การติดต่อกับส่วนราชการอื่นหรือบุคคลภายนอก

การติดต่อกับส่วนราชการอื่นหรือบุคคลภายนอก ตามปกติให้กระทำเป็นหนังสือ
 หากกรณีใดเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสม จะติดต่อทางโทรศัพท์หรือโดย
 วิธีอื่นที่สมควรก็ได้ แต่ผู้ปฏิบัติงานควรทำ “บันทึกความจำ” เกี่ยวกับการติดต่อดังกล่าวไว้
 ในแฟ้มเรื่อง เพื่อเป็นหลักฐานและเพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นที่
 จะเข้ารับปฏิบัติงานต่อไป

การติดต่องานระหว่างส่วนราชการภายนอก กับกองหรือหน่วยงานของสำนักงานฯ
 (หรือกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ) ที่ได้กระทำเป็น “การภายใน” ซึ่งอาจมีขึ้นได้เพื่อประ-
 โยชน์ในการประสานงานสำหรับงานด่วนหรือสำหรับงานอื่นใดก่อนที่จะได้มีการส่งเรื่อง
 มายังสำนักงานฯ เป็นทางการ ถ้าเป็นเรื่องสำคัญหรือเป็นเรื่องยุ่งยาก ให้ “ผู้ได้รับการติดต่อ”
 แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อผู้บังคับบัญชาจะได้รับทราบล่วงหน้าและมีเวลาตรวจสอบ
 ปัญหาและสั่งการไว้ก่อน

(๑๔) การเขียนบันทึกและหนังสือราชการ (การระบุ “ตำแหน่ง” และ “ชื่อ”)

ในการเขียนบันทึก การทำรายงานหรือยกร่างหนังสือต่าง ๆ ของสำนักงานฯ หาก
 มีการระบุ “ตำแหน่งทางราชการ” หรือตำแหน่งใด ที่ผู้ดำรงตำแหน่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ตาม

กาลเวลา ควรระบุ “ชื่อ” ของบุคคลต่อท้าย “ตำแหน่ง” ไว้ (ในวงเล็บ) ด้วย เว้นแต่ตำแหน่งที่อ้างถึงนั้น จะหมายถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันซึ่งไม่เป็นการเหมาะสมที่จะระบุ “ชื่อ (บุคคล)” กำกับไว้ และโดยนัยเช่นเดียวกัน ถ้ามีการระบุ “ชื่อ” ของบุคคล ก็ควรระบุตำแหน่งหรือฐานะของบุคคลนั้น ๆ ไว้ด้วย

(๑๕) การลาสิกขา

ในการลาสิกขา ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจอนุญาตควรต้องทราบถึง “ความจำเป็น” ของกิจที่ผู้ลาจำต้องไปปฏิบัติ (ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะสั่งอนุญาต) ฉะนั้นผู้ลาจึงควรระบุ “เหตุผล” อันแสดงความจำเป็นแห่งการลาสิกขาของตนไว้ในใบลาด้วย เว้นแต่จะเป็นเรื่องลับที่การเปิดเผยจะเป็นการเสียหายแก่ผู้ลา กรณีเช่นนี้ ผู้บังคับบัญชาที่จะอนุมัติการลา อาจสอบถามผู้ลากับผู้ลาถึงความจำเป็นได้

(๑๖) การเป็น “ผู้แทนสำนักงานฯ” ในการประชุมกรรมการภายนอกหรือการเป็นผู้แทนไปชี้แจงกับส่วนราชการอื่น ฯลฯ

ในกรณีที่ผู้ที่ได้รับมอบหมาย (รวมทั้งผู้ได้รับแต่งตั้งเป็น “ผู้แทนสำรอง”) ไม่สามารถไปร่วมประชุมหรือไปชี้แจง ฯลฯ ได้ ให้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบล่วงหน้า (ถ้ามีเวลา) เพื่อผู้บังคับบัญชาจะได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้อื่นไปแทน

ในกรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ไปประชุมหรือไปชี้แจง ฯลฯ ได้แก่รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำ ให้รองเลขาธิการหรือกรรมการร่างกฎหมายประจำมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นไปประชุมหรือไปชี้แจงแทนได้ และถ้าเป็นการประชุมในเรื่องสำคัญ ให้รายงานให้เลขาธิการทราบ

ในกรณีที่มิมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ผู้แทนสำนักงานฯ จะต้องวินิจฉัยในการประชุมหรือในการไปชี้แจง ให้ขอความเห็นจากเลขาธิการก่อน (ถ้าทราบล่วงหน้า) และในกรณีที่ได้ไปประชุมหรือไปชี้แจงมาแล้ว ให้รายงานประเด็นสำคัญ (ถ้ามี) ให้เลขาธิการฯ ทราบเป็นหนังสือ

(๑๗) การปฏิบัติงานในฐานะผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือของเลขาธิการใน “รัฐวิสาหกิจ”

ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนฯ รายงานการดำเนินงานที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจให้เลขาธิการทราบเป็นครั้งคราว และในกรณีที่มิมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้รายงานให้เลขาธิการทราบทันที และถ้าเกี่ยวกับ

นโยบายสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้รายงานให้เลขาธิการทราบก่อน (ถ้าทราบล่วงหน้า)

บทสุดท้าย

(๑๘) อุปสรรคที่เกิดจากคำสั่ง

ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานมีข้อขัดข้องหรืออุปสรรคที่เกิดจากคำสั่งฉบับนี้หรือการสั่งการใด ๆ อันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของการปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ปฏิบัติงานรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อพิจารณาแก้ไขคำสั่งหรือมีการสั่งการใหม่ หรือกำหนดข้อยกเว้นเฉพาะกรณีขึ้น

สั่ง ณ วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๐

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้าว่าง

ภาคผนวก

ความเป็นมาและการพัฒนาสถาบันฝ่าย
กฎหมายปกครอง

หน้าว่าง

๑. บทกฎหมายเดิม(ยกเลิกแล้ว)อันเป็นที่มาของ
พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

หน้าว่าง

เคนซีลออฟสเตด

หน้าว่าง

พระราชบัญญัติ เคาน์ซิลออฟสเตด คือที่ปลุการาชการแผ่นดิน

ศุภมัสดุ จุลศักราช ๑๒๓๖ โสณสังวัจจรวรพาสาธิมาศศุภักษปาฏิบท รวิวาร
ปรีเชทกาลกำหนด

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระประมึนทรมหาจุฬาลงกรณ บดินทร-
เทพยมหามงกุฏ บุรุษยรัตนราชรวิวงษวรมตมพงษบริพัตรวรชติยราชินิกโรดม จาตุรันต-
บรมหัจจกรพรรติราชสังกาศ บรมธรรมิกมหาราชาธิราช บรมนารถพิตรพระจุลจอมเกล้า
เจ้าแผ่นดินสยาม เปนพระเจ้าแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕ ในพระบรมราชวงษซึ่งประดิษฐาน
แลดำรงคักรัตนโกสินทรมหินทรายุทธยานะประเทศบางกอกเปนพระบรมราชธานีมหานคร
ใหญ่ในแผ่นดินสยามเหนือใต้ แลเปนบรมราชาธิราชในเมืองใกล้เคียง คือลาวเฉียง ลาวกาว
มลายูกระเหลียง แลอื่น ๆ ทรงพระราชดำริให้ได้ทรงประกาศตั้งเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด ที่
ปลุการาชการแผ่นดินไว้แต่วันศุกร เดือนหก แรมแปดค่ำ ปีจอชศก เพื่อจะให้ช่วยคิดราชการ
แผ่นดิน ซึ่งจะให้มีคุณมีประโยชน์ทำนุบำรุงพระนครทั่วพระราชอาณาเขต ให้ราษฎรอยู่
เย็นเปนสุข แต่ย้งหาได้มีพระราชบัญญัติสำหรับตัวที่ปลุการาชการแผ่นดิน ซึ่งจะประพฤติ
ให้ถูกต้องตามแบบอย่างที่ปลุการาชการไม อนึ่งบริวิเคาน์ซิลคือที่ปลุการาชการในพระองค์
นั้น ก็จะไปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นตามซึ่งมีมาในประกาศฉบับก่อนนั้น ก็ควรจะมีพระราชบัญญัติ
กฎหมายบังคับสำหรับตัวด้วย จึงทรงร่างข้อพระราชบัญญัติ แล้วปลุการด้วยพระบรมวงษา-
นวงษท่านเสนาบดีแลที่ปลุการาชการแผ่นดิน ให้แก้ไขเพิ่มเติมตกลงกัน จึงไปรดเกล้าฯ
ให้ตั้งพระราชบัญญัติสำหรับที่ปลุการาชการแผ่นดิน แลที่ปลุการาชการในพระองค์ไว้เป็น
แบบฉบับสำหรับแผ่นดินสืบไป

ข้อ ๑ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงตั้งราชตระกูลแลข้าราชการซึ่งมีตระกูล
แลผู้มีสติปัญญาว่องไวเฉียบแหลมรอบรู้ในราชกิจการต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏเป็นที่
ปลุการาชการแผ่นดินซึ่งเรียกตามภาษาอังกฤษว่า เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตด โดยกำหนด
ตั้งแต่ ๑๐ นายขึ้นไป ไม่ให้เกินยี่สิบนายออกไป ถ้าที่ปลุการาชการแผ่นดินผู้หนึ่งผู้ใด
ซึ่งในพวกที่ปลุการานผู้เดียวกัน ไม่เป็นที่พอใจเพราะทำการผิด ไม่สมควรเป็นที่รังเกียจด้วย

เหตุใดเหตุหนึ่ง จะใคร่คัดค้านออกเสียจากที่ปรึกษา ก็ให้ผู้ที่มีความรังเกียจนั้นชุมนุมกันลงชื่อ ตั้งแต่หกนายขึ้นไป จดหมายข้อความที่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตนั้นทำผิดอย่างไร เป็นที่รังเกียจด้วยเหตุไร นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาท ถ้าพระราชดำริทรงเห็นชอบด้วย จึงจะคัดค้านออกเสียจากที่ปรึกษาได้

ข้อ ๒ ท่านเสนาบดีซึ่งมีอำนาจอยู่ในตำแหน่ง มีราชการที่เกี่ยวข้อง ฤ็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้มาประชุมปรึกษาในที่ประชุมเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตก็มาได้ แต่มิได้นับเข้าในพวกที่ปรึกษา ๒๐ นายซึ่งทรงพระกรุณาโปรดตั้งไว้ อนึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะทรงเลือกพระบรมวงษานุวงษต่างกรมตั้งไว้ในที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน นอกจากจำพวกที่ปรึกษา ๒๐ นายนั้นได้อีก ๖ พระองค์ พระบรมวงษานุวงษ ๖ พระองค์ ซึ่งทรงตั้งไว้แล้ว ก็มีอำนาจจะเข้าไปนั่งประชุมปรึกษาในที่ประชุมปรึกษาราชการแผ่นดินได้ แลพระบรมวงษานุวงษซึ่งทรงตั้งไว้แล้ว ถ้าในหมู่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมีความรังเกียจ ชุมนุมกันลงชื่อจดหมายกล่าวโทษกราบบังคมทูลตั้งแต่ ๖ นายขึ้นไป ถ้าพระเจ้าแผ่นดินทรงเห็นชอบด้วย ก็จะต้องห้ามพระบรมวงษานุวงษซึ่งเป็นที่รังเกียจนั้น ไม่ให้เข้าไปนั่งในที่ประชุมปรึกษาต่อไป

ข้อ ๓ ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงพระกรุณาโปรดยกย่องตั้งไว้ในที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแล้ว ท่านผู้นั้นมียศบันดาศักดิ์ควรนับว่าเป็นที่สองรองท่านเสนาบดี ท่านผู้นั้นได้ทำราชการเรียบร้อยดี จะพระราชทานเงินปีไม่ให้ต่ำกว่าปีละ ๔๕ ชั่ง แม้ไม่ถึงคงอยู่ในตำแหน่งราชการก็ดี ก็จะมีพระราชทานเป็นส่วนเบี่ยงเลียงเสมอไปจนตลอดชีวิต เพื่อเป็นเครื่องระครองรักษาศักดิ์ที่ได้ทรงยกย่องเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

ข้อ ๔ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทุก ๆ นาย ต้องกระทำสัตยาณุสตัยสาบาลตัวถวายตามคำสาบาล สำหรับที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก่อน แล้วจึงจะนับว่าเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ ถ้าผู้ใดยังไม่ได้สาบาลตัวแล้ว ผู้นั้นจะเข้านั่งในที่ปรึกษาราชการแผ่นดินไม่ได้

ข้อ ๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน เป็นเปรสิเดนหัวนำประธานาธิบดีเป็นที่แล้วที่จบเป็นผู้บำรุงในที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจะเสด็จมาในที่ประชุม ฤ็จะไม่เสด็จมาก็ได้ตามพระราชอัธยาศัย

ข้อ ๖ เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตที่ปรึกษาราชการแผ่นดินต้องเลือกผู้หนึ่งผู้ใดใน ๒๐ นายนั้น ยกให้เป็นไวซ์เปรสิเดน คือเป็นผู้ระงับแลบังคับสิทธิ์ขาดในการปรึกษาราชการ

แผ่นดินนายหนึ่ง เพื่อไว้เป็นที่สองฉลองพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ในเวลา ซึ่งไม่ได้เสด็จออกปกครองราชการแผ่นดินทุกคราวประชุม แลตำแหน่งไวย์เปรสิเดนนั้น จะ เลือกจัดขึ้นไว้ปละนายหนึ่ง ฤๅจะเลือกซ้ำผู้ที่ได้เป็นในปีก่อนนั้นให้ว่าการต่อไปอีกก็ได้ แต่เมื่อพร้อมใจกันเลือก เห็นว่าท่านผู้ใดควรจะเป็นไวย์เปรสิเดนได้ ก็ให้ลงชื่อกราบบังคม ทูลพระกรุณาให้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทก่อน ถ้าทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย ท่านผู้นั้นจึงเป็นตำแหน่งไวย์เปรสิเดนได้ ถ้าผู้ซึ่งได้รับตำแหน่งเป็นไวย์เปรสิเดนแล้ว มีความ ผิดไม่เป็นที่ชอบพระราชฤไทย ถึงยังไม่ครบกำหนดปี จะโปรดให้ออกเสียจากที่ไวย์เปรสิเดน เวลาใดก็ได้

ข้อ ๗ ผู้ที่ตั้งอยู่ในตำแหน่งไวย์เปรสิเดนนั้น ต้องธุระเอาใจใส่จัดการในที่ปรึกษา ราชการแผ่นดินให้เรียบร้อยทุกอย่าง แลเป็นผู้ลงชื่อในจดหมายข้อคำปรึกษา แลในจดหมาย ตอบคำปรึกษา ซึ่งจะต้องลงชื่อเป็นสำคัญทุกเรื่อง แลจะต้องพูดนำแลพูดแทนที่ปรึกษา ราชการแผ่นดินให้ทราบทั่วกันในที่ประชุม ถ้าการในที่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตจะต้องจับฉลาก ซึ่งเรียกตามภาษาอังกฤษว่าไวต์ ไวย์เปรสิเดนต้องเป็นผู้จับฉลาก ถ้าในหมู่ที่ปรึกษา ราชการแผ่นดินด้วยกัน จะเกิดแก่งแย่งทุ่มเถียงไม่ตกลงกันประการใดก็ดี ในเวลานั้นพระบาท สมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งเป็นเปรสิเดนไม่ได้เสด็จมาอยู่ในที่ประชุมด้วย ไวย์เปรสิเดนต้องเป็นผู้ ระวังความวิวาทแลตัดสินสมักสมานเสียให้เรียบร้อย อย่าให้เป็นคำโต้เถียงกันได้

ข้อ ๘ ในราชการที่ปรึกษานี้ ต้องมีตำแหน่งเคลิกออฟเคาน์ซิล คือเสมียนใหญ่ใน ที่ปรึกษานายหนึ่ง ดีปุตีเคลิกออฟเคาน์ซิล คือเสมียนผู้ช่วยที่ปรึกษานายหนึ่ง ทั้งสองนายนี้ มีตำแหน่งราชการที่จะรักษาบาญชี แลจดหมายเหตุในที่ปรึกษาทุกอย่างทุกประการ เคลิก นั้นต้องมีออฟฟิซที่รักษาหนังสือไว้ในพระบรมมหาราชวัง แลจะต้องมีเสมียนใช้ให้ก่อแก่การ ตำแหน่งเคลิกนี้จะนับเข้าในพวกที่ปรึกษา แลจะเข้าประชุมปรึกษาราชการด้วยไม่ได้ เป็น แต่พนักงานรับใช้การงานของเปรสิเดน แลไวย์เปรสิเดน แลเป็นผู้จดหมายเรื่องราวในการ ปรึกษา แลคำสปีชต่าง ๆ เรียบเรียงให้เป็นเรื่องความตามที่ได้เห็นได้ยินได้ฟังในที่ปรึกษา ให้เรียบร้อยชัดเจน อย่าดัดเปลี่ยนเพี้ยนแปลงให้ผิดจากข้อความปรึกษาจริงทุกข้อ แลต้อง เอาใจใส่รักษานหนังสือต่าง ๆ อย่าให้เป็นอันตรายได้ ถ้าจะเรียบเรียงเรื่องความปรึกษาแล คำตอบ ต้องเรียงความให้ต้องตามความคิดของผู้ให้เรียง แลให้เรียบร้อยเข้าใจง่าย หนึ่งผู้รับ ตำแหน่งเคลิกนั้นต้องเป็นผู้ซื่อสัตย์สุจริตภักดีต่อราชการ แลต้องสาบาลตัวว่าสิ่งซึ่งตัวได้ เห็นได้ยินได้ฟังในที่ประชุมเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตนั้นจะรักษาไว้ให้เป็นความลับมิให้แพร่ง-

พราย เว้นไว้แต่เรื่องไรที่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตจะยอมให้เปิดเผยได้ไม่เป็นการลับจึงจะพูดได้เคลิกที่ ๑ เคลิกที่ ๒ ทั้งสองนายนี้จะมารับราชการประชุมพร้อมกันทั้ง ๒ นายก็ได้ ฤฯ จะผลัดเปลี่ยนกันมาตามเวลา ซึ่งมีเหตุการณ์คือป่วยไข้ แลมีการสำคัญก็ได้

ข้อ ๘ ถ้าเวลาใดพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินไม่ได้เสด็จมาในที่ประชุม แลพระราชทานพระราชหัตถเลขาเป็นสำเนากระแสพระราชดำริห์มาในที่ประชุม ให้ไวซ์เปรสิเดนอ่านพระราชหัตถเลขานั้นให้ที่ปรึกษาได้ฟังทั่วกัน

ข้อ ๑๐ ถ้าที่ปรึกษาผู้ใดผู้หนึ่งอยากจะให้ที่ปรึกษา ๗ ข้อกฎหมายตามที่ตัวได้คิดเห็น ฤฯจะปรึกษาในเรื่องราวที่จะถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ฤฯจะเปลี่ยนข้อสำคัญในคำปรึกษาที่เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตยังปรึกษาค้างอยู่ ฤฯจะยกข้อใดข้อหนึ่งในเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตซึ่งเป็นข้อสำคัญก็ติ ต้องให้ที่ปรึกษาผู้นั้นเขียนเป็นเรื่องราวมายื่นต่อไวซ์เปรสิเดนก็ได้ ให้ไว้แก่เคลิกออฟเคาน์ซิลก็ได้ ยื่นให้ทันทีคัดกอบีมาส่งผู้ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทุก ๆ นายก่อนเวลาประชุม ๒๔ ชั่วโมง ถ้าคิดการสิ่งใดขึ้นใหม่ จะนำเรื่องราวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ต้องให้มีเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตรับรองเห็นด้วยตั้งแต่นายหนึ่งขึ้นไปจึงจะถวายได้ ถ้าเป็นแต่จะแก้ไขในข้อเล็กน้อย มิใช่ข้อใหญ่ข้อสำคัญ ฤฯเป็นแต่จะคัดค้านการเล็กน้อยซึ่งผู้อื่นยกขึ้นปรึกษา ไม่ต้องจดหมายมาขึ้นดั่งว่าแล้วก็ได้

ข้อ ๑๑ ถ้าจะมีการประชุมเมื่อใด ให้เคลิกมีจดหมายเชิญท่านเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตมาประชุมทุก ๆ นาย ในจดหมายนั้นมีไปให้ขีดกำหนดเวลานัดแลที่ประชุม แลเรื่องเหตุที่จะต้องปรึกษาให้ถ้วนถี่ทุกประการ ให้ที่ปรึกษาทราบก่อนเวลาประชุม ๒๔ ชั่วโมง ถ้าที่ปรึกษามีราชการประชุมต่อติดกันไปคราวหนึ่งหลาย ๆ วัน เคลิกไม่ต้องมีจดหมายเชิญ ถ้ามีเหตุสำคัญ เป็นการควรที่จะให้ประชุมโดยเร็ว เคลิกต้องมีจดหมายไปเชิญเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตทั้งปวง ให้เป็นการเร็ว ให้ทันเวลา

ข้อ ๑๒ ถ้าเกิดเหตุใหญ่เป็นการจุลาจลสำคัญในแผ่นดิน เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตทั้งปวงทราบแล้วไม่ต้องรอรับจดหมายเชิญให้รีบเข้ามาในที่ประชุมปรึกษาโดยเร็ว

ข้อ ๑๓ ในวันประชุมนั้น ถ้าถึงเวลาตามกำหนดที่จดหมายแล้ว เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตยังหาพร้อมกันไม่ มาพร้อมเพียง ๘ นาย ฤฯกว่า ๘ นายแล้ว อย่าให้รอคอยเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตผู้อื่นซึ่งยังไม่มานั้นให้เสียเวลาเลย ถ้าไวซ์เปรสิเดนยังไม่มาในที่ประชุมนั้น ก็ให้เลือกท่านผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งจะเห็นพร้อมกัน ว่าเป็นผู้อาจบังคับการได้ ให้ว่าการแทนไวซ์เปรสิเดน แล้วจึงชุมนุมปรึกษาตามราชการ

ข้อ ๑๔ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตกับไวซ์เปรสิเดนนั่งพร้อมกันในที่ประชุมแล้ว ให้เคลิกอ่านจดหมายปฤกษาสำแดงใจความที่ได้ประชุมปฤกษาในวันก่อนแต่ย่อ ๆ ให้เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตฟังทั่วกัน ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตทั้งปวงเห็นถูกต้องกันแล้ว ไวซ์เปรสิเดนจึงจะลงชื่อเป็นสำคัญ ถ้ามีผู้คัดค้านขึ้นในข้อใดข้อหนึ่งต้องปฤกษาก่อน ที่ควรจะแก้ได้ก็ให้แก้เสียให้เสร็จในเวลานั้น ถ้าเห็นถูกต้องพร้อมกันแล้ว ไวซ์เปรสิเดนจะได้ลงชื่อให้เป็นการเสร็จในการปฤกษาไว้ชั้นหนึ่ง แล้วให้ไวซ์เปรสิเดนนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทรงเห็นชอบแล้ว คำปฤกษานั้นจึงใช้ได้ ถ้าคำปฤกษานั้นไม่ตกลงกันในข้อใดข้อหนึ่งก็ตีไวซ์เปรสิเดนต้องบังคับให้VOIDคือจับฉลาก

ข้อ ๑๕ คำปฤกษาในวันก่อนตกลงเป็นเสร็จกัน จนไวซ์เปรสิเดนได้ลงชื่อในหนังสือคำปฤกษาแล้ว ไวซ์เปรสิเดนจะยกข้อความใหม่ที่ปฤกษากันในวันนั้นให้เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตได้ทราบไวซ์เปรสิเดนจะพูดสะปิตเอง ฤจะเชิญผู้ใดผู้หนึ่งให้สปีชกล่าวความในเรื่องนั้นก็ใช้ได้

ข้อ ๑๖ ในที่ประชุมเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตนั้น ยกไว้แต่ไวซ์เปรสิเดนผู้เดียวเป็นหัวหน้าเป็นประธาน นอกนั้นเป็นผู้มียศเสมอกันทั้งสิ้น ไม่มีสูงต่ำกว่ากัน ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต ๒ นายยืนขึ้นจะพูดความพร้อมกัน ไวซ์เปรสิเดนจะตัดสินให้ผู้ใดงดไว้ แล้วผู้ใดพูดก่อนต้องตัดสินตามลำดับซึ่งเรียงอยู่น่าแลหลัง ในคำหมายประกาศเดิม แล้วผู้ซึ่งได้เป็นเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตก่อนแลหลัง ผู้ที่มีชื่ออยู่น่าแลผู้ซึ่งได้เป็นเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตก่อน ไวซ์เปรสิเดนต้องตัดสินให้พูดก่อน ถ้าท่านเสนาบติซึ่งเชิญมาอยู่ในที่ประชุมนั้น จะยืนขึ้นพูดพร้อมกันกับผู้อื่น ไวซ์เปรสิเดนต้องตัดสินให้ผู้หนึ่งงดไว้ แลยอมให้ท่านเสนาบติพูดก่อน เพราะท่านเสนาบติธุระราชการมาก จะให้งดรอไว้ช้าจะเสียราชการอื่นไป ถ้าเป็นท่านเสนาบติด้วยกันยืนขึ้นจะพูดพร้อมกัน ไวซ์เปรสิเดนต้องตัดสินตามการที่ได้รับตำแหน่งยศท่านเสนาบติก่อนแลหลัง

ข้อ ๑๗ มีกำหนดห้ามว่า เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งจะพูดสปีชในความปฤกษาเรื่องเดียวกันวันเดียวกัน อย่าให้พูดสปีชมากกว่าสองคราว เว้นแต่ความต่างเรื่องจึงพูดได้ ฤไวซ์เปรสิเดนจะเชิญผู้หนึ่งให้พูดมากกว่าสองคราวเพื่อจะตอบความแลจะแก้ไขความจึงพูดได้

ข้อ ๑๘ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตผู้ใดผู้หนึ่งจะขอให้จดหมายถ้อยคำซึ่งตัวได้พูดเองก็ตี ฤท่านผู้อื่นพูดก็ตี ต้องบอกแก่ไวซ์เปรสิเดนขอให้จดคำนั้นไว้ แล้วเคลิกต้องจดคำนั้นไว้

อนึ่งถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตผู้ใดผู้หนึ่งได้ยกข้อปฤกษาข้อใดข้อหนึ่งขึ้นพูดในที่ประชุม และจะให้โหวตจับฉลาก ถ้าไม่มีผู้ลงใจรับรองเห็นชอบด้วย ตั้งแต่คนหนึ่งขึ้นไปแล้วไม่ต้องโหวตจับฉลากเลย ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งจะห้ามการข้อใดข้อหนึ่งจะต้องมีผู้รับรองเห็นชอบด้วยตั้งแต่คนหนึ่งขึ้นไป ถ้าไม่มีผู้รับรองก็ไม่ต้องโหวตจับฉลาก ถ้ามีผู้กล่าวขึ้นเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ดี มีผู้รับรองเห็นด้วยคนหนึ่งพร้อมแล้ว แลไม่มีใครพูดห้ามกั้นทางแล้ว โวซ์เปรสิเดนต้องถามเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตทั้งปวง ว่าเรื่องนี้ใครจะเห็นข้อห้ามกั้นทางอย่างไรบ้าง ถ้าไม่มีใครห้ามกั้นทางแล้ว ก็เป็นอันเห็นว่ายอมพร้อมกัน ความข้อนั้นเป็นใช้ได้

ข้อ ๑๕ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตผู้ใดผู้หนึ่งจะห้ามก็ดี ถ้าจะยกข้อแก้ไขก็ดี แลมีผู้รับรองเห็นด้วยคนหนึ่ง ให้เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตปฤกษากันก่อน ต่างคนต่างพูดชักตามกันตามแต่ปัญญาแลรูปความ ครั้นพูดกันสิ้นข้อความแล้วจึงโหวตจับฉลาก คือให้ผู้เห็นด้วยฝ่ายหนึ่งยืนขึ้นพร้อมกัน ให้โวซ์เปรสิเดนนับดูว่าฝ่าย ๑ จะเป็นกีนาย แล้วให้ผู้ที่ยืนข้างไม่ยอมเห็นด้วยนั้นยืนขึ้นพร้อมกัน ให้โวซ์เปรสิเดนนับดูว่าฝ่ายนี้จะเปนกีนาย ถ้าการโหวตจับฉลากมีผู้เห็นด้วยกึ่งหนึ่ง ไม่ยอมเห็นด้วยกึ่งหนึ่ง เท่ากันทั้ง ๒ ฝ่าย ก็ให้โวซ์เปรสิเดนยกความเรื่องนั้นเสีย ให้โหวตจับฉลากใหม่ในเวลาอื่น เว้นแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งเป็นเปรสิเดนประทับอยู่ในที่ประชุมด้วย สุดแล้วแต่จะทรงตัดสินในการเรื่องนี้

ข้อ ๒๐ ถ้าโหวตจับฉลากกันในข้อเดิมข้อแก่นั้นแล้ว แต่มีผู้เห็นชอบในข้อเดิมข้อแก้มากด้วยกัน ต้องเอาข้อนั้นเติมในข้อเดิมให้เรียบร้อย แล้วให้โหวตจับฉลากอีกครั้ง ๑ ถ้าคนมากไม่เห็นด้วยในข้อเดิมข้อแก้ ต้องคงจับฉลากแต่ในข้อเดิมเท่านั้น อนึ่งในความข้อใดมีผู้ใดผู้หนึ่งเห็นชอบด้วยว่าไม่ต้องแก้ไข แลผู้อื่นรับรองพร้อมใจเห็นด้วย แลให้โหวตจับฉลากกันมีผู้เห็นพร้อมกันมาก ความข้อนั้นไม่ต้องเติมต้องแก้เป็นใช้ได้ อนึ่งเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตผู้ใดจะขอร้องได้ จะให้ประชุมต่อในเวลาอื่น ถ้าจะให้เลิกข้อที่ปฤกษายู่นั้น จะให้ปฤกษาก่อนในคราวหลัง ถ้ามีผู้รับรองเห็นด้วยแต่ผู้หนึ่งก็ดี ให้โวซ์เปรสิเดนบังคับการโหวตจับฉลากกัน ถ้ามีผู้เห็นพร้อมกันมาก การนั้นก็ให้ดลเลิกตามที่เห็นพร้อมกัน ถ้าผู้ใดขอเลิกครั้งหนึ่งแล้ว แต่ผู้อื่นไม่ยอมเห็นด้วย ห้ามไม่ให้ผู้นั้นขอเลิกอีกในระหว่างโมง ๑ ถ้าพ้นกำหนดโมง ๑ จะขอเลิกเสียอีกก็ได้ ถ้าข้อที่ปฤกษาก่อนนั้นปฤกษาเสร็จกันแล้ว จะยกข้อใหม่มาปฤกษาต่อไป แม้ยังไม่พ้นกำหนดโมง ๑ ผู้นั้นจะขอเลิกเสียก็ได้

ข้อ ๒๑ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตผู้ใดผู้หนึ่งทำการไม่ชอบแลพูดเป็นการขัดขวาง ให้เสียราชการ แลเป็นที่ขัดเคืองแก่ผู้อื่นโวซ์เปรสิเดนห้ามปรามผู้นั้นหาฟังบังคับไม่ โวซ์

เปรีสิเดนต้องให้ลงชื่อผู้นั้นไว้ในจดหมายปฤกษา ถ้าถึงคราวเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตประชุมกันอีกในคราวหลัง ไวซ์เปรีสิเดนจะยกความข้อนั้นขึ้นปฤกษาในที่ประชุม เพื่อจะให้เคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตทั้งปวงเห็นผิดแลชอบพร้อมกัน ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตผู้ที่มีความผิดนั้นรู้สึกตนว่ามีความผิด แลรับสารภาพโทษตนเสียก็เป็นการดี ถ้าผู้นั้นยังไม่รับสารภาพผิดต่อไวซ์เปรีสิเดน ๆ ต้องทำจดหมายเรื่องความนั้น ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน เพื่อจะให้ทรงจัดการรักษาศักดิ์ในเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตให้เรียบร้อยอย่าให้เสื่อมสูญ เพราะมีผู้ขัดขวางไม่ฟังบังคับไวซ์เปรีสิเดนแล้ว อำนาจในการเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตก็น้อยลงเสื่อมลงจะไม่สมบูรณ์ได้

ข้อ ๒๒ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตจะประชุมปฤกษาราชการในที่ใดเวลาใด ห้ามไม่ให้เอาเสมียนเอาคนใช้ของเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตทั้งปวงเข้ามาในที่ประชุมเปนอันตราย

ข้อ ๒๓ ถ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินมีพระราชประสงค์จะรับสั่งให้หาปริวิเคาน์ซิลลอร์ คือที่ปฤกษาราชการในพระองค์ผู้เดียวก็ดี หลายคนก็ดี มาประชุมปฤกษาพร้อมกับเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งกำหนดในจดหมายเชิญในเรื่องนั้น ปริวิเคาน์ซิลลอร์มีอำนาจที่จะพูดให้ยกข้อเดิมข้อแก่ แลให้VOIDจับฉลากได้เหมือนดังเปนเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตเอง แต่นอกจากเวลาราชการนั้นแล้ว ปริวิเคาน์ซิลลอร์ไม่ต้องเปนธุระในการเรื่องนั้น ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตทั้งสิ้นด้วยกัน ฤๅตั้งแต่ ๖ นายขึ้นไปพร้อมใจกันเห็นว่ามีการเกี่ยวข้องอยู่ ควรจะเชิญปริวิเคาน์ซิลลอร์ผู้ใดคนหนึ่งมาปฤกษาในเรื่องความที่เกี่ยวข้องนั้น ให้มีจดหมายเชิญมาในทันใดก็ได้ แลปริวิเคาน์ซิลลอร์นั้นมานั่งพูดในที่ปฤกษาประชุมด้วยความเรื่องนั้นได้ แต่ไม่มีอำนาจที่จะให้ยกข้อเดิม ข้อแก่ แลให้VOIDจับฉลากได้ เปนแต่ผู้จะต้องแจ้งความตามสงสัยของเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตเท่านั้น

ข้อ ๒๔ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตผู้หนึ่งผู้ใด เพราะตนเป็นคนชรามากกำลังปัญญาอ่อนแล้ว ฤๅเพราะเหตุขัดข้องอื่น ๆ จะรับราชการตำแหน่งเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตฉลองพระเดชพระคุณต่อไปไม่ได้ จะกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งราชการเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต การนี้สุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรด ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกจากตำแหน่งยศเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต ก็ต้องออกจากราชการอื่น ๆ ที่ตนได้บังคับมานานด้วย ซึ่งจะเลิกแต่สิ่งที่ตนชอบแลจะละวางสิ่งซึ่งตนไม่ชอบเสียนั้นไม่ได้ แม้ถึงโปรดให้ออกจากตำแหน่งยศแล้วก็ดี ถ้าผู้นั้นได้รับราชการในตำแหน่งที่ปฤกษาราชการแผ่นดินเรียบร้อยมาถึง ๕ ปี ก็จะมีพระราชทานเปนเบี้ยเลี้ยงซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่าเปนแซน ๓ ส่วนลดจากส่วนเดิมส่วน ๑ คงได้รับพระราชทานแต่ ๒ ส่วน คือไม่ต่ำกว่าปีละ ๓๐ ซึ่ง

ข้อ ๒๕ ถ้าเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตต ผู้ใดผู้หนึ่งได้รับราชการมาครบ ๕ ปีแล้ว ต้อง
 คัดออกจากตำแหน่งยศเคาน์ซิลลอร์ออฟสเตตที่ปฤกษาราชการแผ่นดินด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง
 แล้ว ผู้นั้นจะได้รับพระราชทานเปนชั้นเบี้ยเลี้ยง ๓ ส่วน ให้ส่วน ๑ คือ ๑๕ ชั่ง อนึ่งเงินเบี้ย
 เลี้ยงซึ่งทรงกำหนดมานี้เป็นอย่างต่ำที่สุด ซึ่งผู้นั้นจะได้รับพระราชทาน ถ้าเคาน์ซิลลอร์
 ออฟสเตตมีความอุสาห ตั้งความสวามิภักดีเอาใจใส่ในราชการหมั่นตรองคิดอ่านการ
 ที่จะเป็นคุณเปนประโยชน์แก่แผ่นดิน และจะให้เจริญพระเกียรติยศของพระบาทสมเด็จพระ
 พระเจ้าอยู่หัวยิ่ง ๆ ขึ้นไป ก็ทรงพระกรุณาโปรดพระราชทานเงินปี แลเปนชั้นเบี้ยเลี้ยงเพิ่มขึ้น
 ไปให้สมควรแก่ความชอบมากแลน้อย

ประกาศ ว่าด้วยตั้งเกณฑ์ซิลแลพระราชบัญญัติ

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ บดินทรเทพยมหาเมงกุฎบุครัตน-
ราชรวังษ วรุตพงษ์บริพัตรวชิยราชินิกโรดม จาตุรันตบรมมหาจักรพรรดิราชสังกาศ
บรมธรรมิกมหาราชาธิราช บรมนารถบพิตร พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นพระเจ้าแผ่นดิน
ใหญ่ในรัชกาลที่ ๕ ในพระบรมราชวงศ์ซึ่งได้ประดิษฐานและดำรงศรีรัตนราชไม้นัยสวรยา-
ธิปัตถนครุฑมณฑนนคร อมรรัตนโกสินทร มหินทรายุทธยา มหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานี
บุรีรมย์อุดมราชนิเวศน์มหาสถาน เสด็จออกพระที่นั่งอมรินทรวินิจฉัยมัยสวรยพิमान
โดยฐานอุดรวิมุขฯ พร้อมด้วยพระบรมวงษานุวงษ แลอัครมหาเสนาธิบดี มุขมนตรี
กระวีชาติราชปโรหิตาจารย์ ฝ่ายทหารพลเรือนถวายค่านับโดยอันค้นเผ้าเบี่ยงบาทบงกช
มาศพร้อมกัน จึงมีพระบรมราชโองการมาร พระบัณฑูรสุรสิงหนาทให้ประกาศแก่พระบรม-
วงษานุวงษ ข้าทูลละอองธุลีพระบาทให้ทราบทั่วกันว่า ตั้งแต่เสด็จบรมราชาภิเศกเถลิงถวัลย
ราชสมบัติ ตั้งพระราชนฤไทยจะดำรงศรีรักษาพระนครขอบขันธสีมา ทั้งพระบรมวงษานุวงษ
ข้าราชการแลราษฎรให้ถาวรวัฒนายิ่งขึ้นไป จึงได้ทรงพระราชอุสาสนเสด็จพระราชดำเนิน
ทางทะเล ผ่าคลื่นผืนลมไปประพาศเมืองต่างประเทศ เพราะจะได้ทรงทอดพระเนตรบ้านเมือง
แลการธรรมเนียมต่าง ๆ สิ่งใดดี จะได้เป็นแบบอย่างแก่บ้านเมืองสยามต่อไป ก็เพราะทรง
หวังตั้งพระราชนฤไทยประสงค์จะทรงจัดการทำนุบำรุงพระนคร จึงได้เสด็จพระราชดำเนิน
ไปทอดพระเนตรบ้านเมืองซึ่งได้มีความเจริญแล้วนั้น ก็ได้ทรงเห็นการดีหลายอย่างที่จะเป็นคุณ
เป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน เป็นต้นว่า กตัญญูแก่กัน ถ้าเมืองใดประเทศใดยังถือตามที่เป็นการกตัญญู
กันนั้นอยู่แล้ว ก็เห็นว่าประเทศนั้นเมืองนั้นยังไม่มีมีความเจริญเป็นแน่จึงได้ทรงลดหย่อนผ่อน
พระราชอิศริยยศลงหลายอย่าง โปรดให้ขุนนางยืมเผ้าและนั่งเก้าอี้ที่เสมอกัน ก็ได้ทรงถือ
พระองค์ เพราะจะให้ท่านทั้งหลายเห็นเป็นแน่ว่า จะทรงปลดปล่อยการกตัญญูที่มีอยู่ในบ้านเมือง
นั้นให้ลดน้อยถอยไปทุกครั้งทุกคราว ครั้นนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่าราชการผลประโยชน์บ้าน
เมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น แลการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะ
ไม่มีใครสำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ที่ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิม ก็จะได้

ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็คงจะบังเกิดแก่บ้านเมือง จึงได้ทรงจัดสัน
 ข้างมูลของฤทธิพระบาทซึ่งมีสติปัญญาโปรดเกล้าตั้งไว้เป็นที่ปรึกษาแห่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
 เมื่อมีราชการวันใดกำหนดให้มาประชุมพร้อมกัน จะเสด็จออกในพระที่นั่งแห่งใดแห่งหนึ่ง
 นั้น ให้ผู้เป็นที่ปรึกษาใหญ่มาประชุมเฝ้าในที่นั้นให้พร้อมกันในวันตามที่กำหนด เมื่อยังไม่
 แล้วการจะประชุมติดกันไปสองวันสามวันก็ได้ เมื่อทรงพระราชดำริห์การสิ่งใดซึ่งเป็นข้อ
 ราชการที่สำคัญ และจะต้องเป็นกฎหมาย แลเป็นแบบฉบับเป็นธรรมเนียมในแผ่นดิน จะพระ-
 ราชทานคำซึ่งทรงพระราชดำรินั้น ให้ที่ปรึกษาทั้งปวงดำริห์ไตร่ตรองดู การจะเป็นคุณฤ
 เป็นโทษก็ให้กราบทูลขึ้นตามความที่เห็น ถ้าเห็นว่าสิ่งใดจะเป็นคุณฤฤคิดการซึ่งจะให้เป็นคน
 ดีกว่าที่ทรงพระราชดำรินั้น ก็ให้กราบทูลขึ้น ถ้าเห็นว่าจะเป็นการไม่มีคุณเป็นโทษอย่างไร
 ก็ให้กราบทูลได้ ไม่เป็นคนล้นคนท่งไป ถ้าหากว่าคำที่ว่าขึ้นมานั้นดีควรจะทำเป็นแบบฉบับ
 ได้ ก็จะทำเช่นนั้น ถ้าเห็นว่ามีประโยชน์ก็จะให้ยกเสีย แต่ผู้ซึ่งพูดขึ้นนั้นไม่มีโทษไม่มี
 ความผิดสิ่งไรในตัว หนึ่งที่ปรึกษาทั้งปวงจะคิดการสิ่งใดขึ้นได้ ลงเนื้อเห็นกันตั้งแต่สองคน
 ขึ้นไป ก็ให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลฤฤทำเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายเป็นไปรวดเร็วก่อน จะได้
 ไม่เป็นที่ขัดขวางแก่ผู้ใด เมื่อทรงเห็นชอบจะได้ทรงปรึกษาที่ปรึกษาทั้งปวงเมื่อเห็นว่าชอบดี
 พร้อมกันแล้ว คำนั้นก็จะเป็นใช้ได้ ถ้าการสิ่งใดซึ่งปรึกษากันในวันประชุมนั้น จะยังไม่
 ตกลงแล้วกันได้ ก็จะมีพระราชทานพระราชดำริห์แลคำซึ่งผู้ซึ่งกล่าวขึ้นนั้นให้ไปไตร่ตรองดูก่อน
 เมื่อถึงคราวประชุมว่า ให้ที่ปรึกษาทั้งปวงทำจดหมายรายความคิดของตัวที่เห็นนั้นมาถวาย
 ในที่ประชุมจงทุกคน จะได้ทรงเทียบเคียงดูเห็นว่าคำของผู้ใดดีจะได้เอาคำของผู้นั้นเป็นใช้
 ได้ ถ้าฝ่ายหนึ่งเห็นความว่าไม่ดี ฝ่ายหนึ่งเห็นความว่าดี เป็นคำเถียงแย้งกันอยู่ดังนี้
 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงตัดสินเป็นกลาง ไม่ทรงเห็นว่าเป็นผู้ใหญ่ผู้น้อย สุดแล้วแต่ความ
 ยุติธรรมเป็นประมาณ แล้วจะทรงเลือกคำที่ที่ปรึกษาว่ามาเห็นว่าใช้ได้ นั้น เรียงลงให้
 เป็นเรื่องจนตลอดการ ฤฤจะทรงพระราชดำริห์พิเคราะห์ว่าคำของขุนนางเหล่านั้นขึ้นไปอีก
 ก็จะเพิ่มเติมลงด้วย แล้วปรึกษาที่ปรึกษาทั้งปวงต่อไปเมื่อเห็นว่าดีพร้อมกันแล้ว จะเอาคำ
 นั้นเป็นใช้ได้ เมื่อที่ปรึกษายังจะเห็นการดีจะมีคุณต่อไปอีก ก็จะโปรดให้ไปเรียงถ้อยคำ
 ตามความคิดของตัวมาว่าได้อีก กว่าที่จะเห็นชอบพร้อมกัน ลงชื่อพร้อมกันแล้วจึงจะมอบให้
 ผู้ใดผู้หนึ่งรับเอาความนั้นไปเรียงเป็นพระราชบัญญัติแล้วให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อถึง
 วันประชุมว่าจึงจะให้เอาคำพระราชบัญญัตินั้นออกอ่านในที่ปรึกษาทั้งปวงฟัง เมื่อเห็น
 ว่าถูกต้องพร้อมกันแล้ว ถ้าเป็นการใหญ่ต้องปรึกษาท่านเสนาบดี เห็นชอบพร้อมกันแล้ว
 จึงจะลงพระนาม ประทับพระราชลัญจกรในพระราชบัญญัตินั้นเป็นใช้ได้ หนึ่งจะทรงตั้ง

พระบรมวงษานุวงษ และข้าราชการอีกพวกหนึ่งให้เป็นที่ยกย่องในพระองค์ เพราะไม่ได้ทอดพระเนตรการสิ่งไร ไม่ได้ทรงฟังการสิ่งไรทั่วไป ไม่มีสิ่งไรที่จะเป็นทางปัญญาซึ่งจะทรงพระราชดำริห์การบ้านเมือง และจะทรงตัดสินคำของที่ยกย่องทั้งปวงให้ได้ขนาดไปได้ เพราะฉะนั้นจึงจะต้องตั้งไว้สำหรับทรงไต่ถามการงานให้กราบทูลได้ทุกอย่าง ไม่มีการขัดขวาง แลปกครองการซึ่งทรงพระราชดำริห์ขึ้นบางสิ่งก่อนที่ยกย่องใหญ่ ผู้ที่ได้มาเป็นที่ยกย่องในพระองค์ จึงจะเอาใจใส่ในราชการ อุสหาสืบเสาะแลคิดการที่ดี เหมือนหนึ่งฝึกหัดคนขึ้นไว้ จะได้หนุนที่ยกย่องใหญ่ต่อไป แต่ที่ยกย่องในพระองค์นี้ไม่มีกำหนดว่าเท่าไร แล้วแต่จะทรงเห็นว่าผู้ใดควรจะใช้ได้ก็จะตั้งขึ้นไว้มาก ๆ เมื่อมีการสิ่งไรที่จะทรงยกย่อง จะให้หาแต่สองคนสามคน ฤมากเท่าไรก็ได้ เมื่อทรงถามการงานสิ่งไรก็ให้กราบทูลได้โดยการที่จริง ไม่ระแวงกลัวความผิดร้ายสิ่งใด ฤถ้าจะคิดการสิ่งไรขึ้น ก็ให้กราบทูลได้ โดยความที่ตัวคิดเห็น จะทรงยกย่องการสิ่งไรก็ให้กราบทูลได้ทุกอย่างเหมือนที่ยกย่องใหญ่ แต่การนั้นยังไม่สำเร็จ ต้องทรงยกย่องที่ยกย่องใหญ่ก่อน ต่อเห็นชอบพร้อมกันแล้ว การนั้นจึงจะเป็นสำเร็จได้ ให้ที่ยกย่องใหญ่แลที่ยกย่องในพระองค์จึงมีความสวามิภักดิ์ต่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้มีความอุส่าห์หมั่นฟัง หมั่นคิดตรึกตรองในกิจการแผ่นดินโดยสุจริตธรรมทุกประการ

ประกาศมาณวันศุกร์ แรมแปดค่ำ เดือนหก ปีจอฉศก จุลศักราชพันสองร้อยสามสิบหก เป็นปีที่หกในรัชกาลปัตยุบันนี้

ที่ยกย่องซึ่งโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นในครั้งนั้น

พระยาราชสุภาวดี	จ ม พ จ ว	๑
พระยาศรีพิพัฒน์	ท จ ว	๑
พระยาราชวรานุภูล	ท จ ว น ช ภ ม	๑
พระยากระลาปน์กิจโกศล	ท จ ว ม ม	๑
พระยาภาษากรวงษ	ท จ ว ภ ช ช ม ม	๑
พระยามหาอำมาตย์	ท จ	๑
พระยาอภัยรณฤทธิ์	ท จ	๑
พระยาราไชย	ท จ	๑
พระยาเจริญราชไมตรี	ช น	๑
พระยาพิพิธโกไคย	ม ม	๑
พระยากระลาโหมราชเสนา		๑
พระยาราไชยธา		๑

รวม ๑๒ นายก่อน ถ้าต่อไปทรงเห็นว่าผู้ใดควรจะยกมาเป็นที่ปรึกษาได้ ก็ทรงตั้งเพิ่มเติม
และจะผลัดเปลี่ยนได้ตามแต่จะทรงเห็นสมควร ให้ท่านทั้งปวงซึ่งมีชื่อมาในที่ปรึกษานี้ จง
ตั้งใจรับราชการของตนตามพระราชบัญญัติประกาศนี้ทุกประการเทอญ

คำสาบาล

เคนันซิลลอร์ออฟสเตตคือที่ปรึกษาการแผ่นดิน

ข้าพระพุทธเจ้าขอกระทำสัตยบานสัตยถวายเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าแผ่นดินสยาม เหนาะพระศรีรัตนไตรย พระพุทธเจ้า พระธรรมเจ้า พระสงฆ์เจ้า และผู้ซึ่งซึ่งเป็นใหญ่เป็นประธานในสกลโลก ทั้งเทพยดาซึ่งมีมหิศวรงค์ดานุภาพสักสิทธิ์ ทรงทิพยจักขุ ทรงทิพยโสทร มีฤทธิมีอำนาจแผ่ไปทั่วสกลโลกย์ที่อาจะรู้ อาจะเห็นการสุจริต การทุจริตในดวงจิตของมนุษย์ทั้งปวงทั่วทุกฐาน จงเป็นสักขีทิพยานแก่ข้าพระพุทธเจ้า ด้วยบัดนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกย่องตั้งข้าพระพุทธเจ้าไว้ในที่เคนันซิลลอร์ออฟสเตต ที่ปรึกษาการแผ่นดิน ข้าพระพุทธเจ้าจะตั้งใจสมาธิภักดีกระทำสัตยบานสัตยสาบาลตัวถวายเป็นตามข้อคำสาบาลทั้ง ๗ ข้อด้วยความเต็มใจจะไม่เป็นแต่สักว่าออกวจีเภท

ข้อ ๑ ข้าพระพุทธเจ้าจะกราบทูลปรึกษาในข้อใดข้อหนึ่งนั้น จะกราบทูลด้วยเต็มสติปัญญาแลเต็มความคิดตริตrong ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าเห็นว่าเป็นการดี มีคุณเป็นความเจริญ แลข้าพระพุทธเจ้าจะไม่ทอดธุระในการที่จะมาประชุมปรึกษาการทุก ๆ ครั้ง แลจะเอาใจใส่ป้องกันรักษาเกียรติยศในเคนันซิลให้เต็มกำลัง เพื่อจะให้การซึ่งได้ปรึกษาในเคนันซิลลอร์ออฟสเตตสำเร็จได้ด้วยดี แลจะไม่ให้ชื่อเสียงยศศักดิ์ของเคนันซิลลอร์ออฟสเตตเสื่อมสูญไป

ข้อ ๒ ข้าพระพุทธเจ้าจะกราบทูลปรึกษาการสิ่งใด ๆ จะคิดเป็นเกียรติยศ เป็นการเจริญแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แลจะให้เป็นคนเป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน ให้ราษฎรมีความสุขได้โดยชอบธรรมทุกประการ ข้าพระพุทธเจ้าจะไม่ลำเอียงคิดหลีกเลี่ยงให้เสียความจริงใจ เพราะเห็นแก่คนที่ข้าพระพุทธเจ้ารักใคร่ แลญาติพี่น้อง บุตรภรรยา แลผู้มีคุณ แลข้าพระพุทธเจ้าจะไม่คิดหนีความจริง เพราะกลัวท่านผู้มีอำนาจ แลกลัวความพยาบาทผูกเวร แลจะไม่กลับความจริงเป็นเท็จ กลับเท็จเป็นจริง เพราะผู้ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าเกลียดชังไม่ชอบ

ข้อ ๓ การสิ่งใดที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริไว้ ในเคาน์ซิลซึ่งยังไม่เป็นการเปิดเผย ข้าพระพุทธเจ้าจะรักษาความข้อนั้นไว้ ให้เป็นการลับมิให้แพร่พรายได้

ข้อ ๔ ข้าพระพุทธเจ้าจะไม่ทำการผิด กลับเอาเท็จเป็นจริง เพราะเห็นแก่อำมิสินบลแลผลประโยชน์ในตน แลเพราะเชื่อคำคนยุบชักนำให้เสียจากสิ่งที่ตรง

ข้อ ๕ การสิ่งใดที่ได้ประกาศตกลงกันแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าจะเอาใจใส่ช่วยคำพูดหนุน ในการซึ่งประกาศตกลงกันนั้นให้มั่นคงแข็งแรงขึ้น

ข้อ ๖ ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งจะกั้นทางขัดขวางต่อการซึ่งได้ประกาศตกลงพร้อมกันแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าจะเป็นผู้ตอบโต้ต่อสู้กับผู้นั้นให้เต็มสติปัญญาความคิด เต็มกำลังอำนาจแห่งข้าพระพุทธเจ้า

ข้อ ๗ ข้าพระพุทธเจ้าจะตั้งใจรักษาประเพณีตัวให้สมควรแก่แบบอย่างธรรมเนียมเคาน์ซิลลอร์ดออฟสเตต ซึ่งเป็นคนดี มีความซื่อสัตย์กะตัญญู แลรักษใคร่ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่คิดประทุษร้ายด้วยกายวาจา น้ำจิตรทั้ง ๓ ประการ ข้าพระพุทธเจ้าขอรับประเพณีธรรมเนียมตามคำสาบาล ที่ข้าพระพุทธเจ้าถวายสัตยานุสัตย์ ๗ ข้อนี้จงทุกประการ ถ้าข้าพระพุทธเจ้ามิได้ดำรงคงอยู่ในความสัตยานุสัตย์ข้อใดข้อหนึ่งใช้ขออำนาจผู้ซึ่งสิ่งซึ่งเป็นใหญ่เป็นประธานในสกลโลกย์ แลอำนาจเทพดาซึ่งรักษายุติธรรมแลโทษแห่งวจีทุจริต จงบันดาลโทษทุกขโทษให้ถึงแก่ข้าพระพุทธเจ้าจนถึงชีวิตอันตรายด้วยความลำบากให้เหนืประจักษ์แก่ตาโลกย์ในชาตินี้ อนึ่งทางใดซึ่งเป็นช่องจะให้ได้ถึงความสุขความเจริญในภพนี้แลภพหน้า ทางนั้นขออย่าให้ข้าพระพุทธเจ้าได้ประสบเลย

ประกาศ การในที่ปฤกษาราชการแผ่นดิน

ท่านทั้งปวงบันดาซึ่งได้อินได้ทราบทั่ว ตั้งเคาน์ซิล ๆ ก็จะมีความคิดสงสัยยาคาดคะเน
หมายไปต่าง ๆ โดยการที่ไม่ทราบว่าจะเป็นอย่างไร การ“เคาน์ซิล” ซึ่งทรงตั้งขึ้นไว้นี้มีคุณ
๒ ประการ ประการที่หนึ่ง ย่อมให้มีอำนาจที่จะยุติหนองขัดขวางพระเจ้าแผ่นดินได้ คือ
การใด ๆ ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริห์เป็นการไม่ต้องด้วยยุติธรรม ราษฎรจะได้
ความเดือดร้อน มีแต่จะเร่งเอาเงินแก่ราษฎรทั้งแผ่นดินเป็นต้น จนถึงการใด ๆ เล็ก ๆ น้อย ๆ
จนถึงพระราชบัญญัติพิกัดอากรขนอนตลาดเป็นที่สุด ที่เป็นฝ่ายข้างเคาน์ซิลจะขัดอำนาจ
พระเจ้าแผ่นดิน ก็เจ้าแผ่นดินคนเดียว แล้วก็มีเคาน์ซิลบีบคั้นอยู่ดังนี้ ถึงจะมีอำนาจสัก
เท่าใด จะทำการที่ผิด ๆ คด ๆ โกง ๆ ไปก็ไม่มากนัก ก็ฝ่ายผู้อื่นคนซึ่งเป็นราชการก็ดี มิได้
เป็นราชการก็ดี เคาน์ซิลก็ต้องมีอำนาจที่จะขัดขวาง ปฤกษาราชการบังคับการตามซึ่งเห็นชอบ
โดยยุติธรรม อย่าให้คด ๆ โกง ๆ ต่อเจ้าแผ่นดินได้เหมือนกัน คือการใด ๆ ซึ่งเป็นอยู่แล้ว
ก็ดี ฤๅการที่จะมีผู้คิดต่อไปภายหน้า เคาน์ซิลก็ต้องมีอำนาจจะตรวจตราดูการข้อนั้น ถ้าเห็น
ขัดขวางไม่ถูกต้อง ไม่เป็นคุณแก่แผ่นดิน ไม่เป็นคุณแก่พระเจ้าแผ่นดิน ไม่เป็นคุณแก่ราษฎร
ทั่วไป ก็จะต้องคัดค้านว่ากล่าวได้เต็มอำนาจทีเดียว ซึ่งว่ามานี้เป็นอำนาจเคาน์ซิลทั้งสอง
ประการ ก็ผู้ซึ่งมาเป็นเคาน์ซิล มีอำนาจที่จะขัดขวางพระเจ้าแผ่นดิน แลข้าราชการ
ราษฎรได้ดังนี้ ก็ไซ้ว่าจะเป็นคนเราปรกติตามธรรมเนียมนั้นหามิได้ ต้องรักษากฎหมาย
สำหรับการเคาน์ซิล แลถือคำสาบาลว่าจะตั้งใจให้ตรงอยู่ในยุติธรรมแล้วจึงจะเข้ารับการใน
ที่ปฤกษาได้ เคาน์ซิลลอร์ดเหล่านี้ก็จะต้องได้เงินปี เงินเดือน สมควรแก่การซึ่งอยู่ในที่สำคัญ
ดังนี้ ถ้าผู้ใดอยากจะทราบธรรมเนียมเคาน์ซิลให้ชัด ก็จงคอยดูพระราชบัญญัติสำหรับ
ตัวเคาน์ซิลซึ่งจะออกต่อไปข้างหน้า ก็การซึ่งตั้งเคาน์ซิลนี้ ท่านทั้งปวงจะมีความสงสัยว่า
เมื่ออยู่ดี ๆ แล้วเหตุไรจึงมาตั้งผู้ให้ขัดอำนาจตัวดังนี้ จะมีเหตุการณ์อย่างไรซึ่งจะเป็นประโยชน์
ในตัวฤๅ ๆ จะเอาไว้เกรี้ยวกราดข่มขู่ผู้อื่นด้วยประการใดประการหนึ่งดอกกระมัง ถ้าผู้ใด
คิดดังนี้ก็ขอให้เข้าใจเถิด ว่าการซึ่งได้คิดอยู่ในใจนั้นว่าบ้านเมืองเราทุกวันนี้ ซึ่งในตาแล
เห็นว่ามีตึกขึ้นมากมีถนนขึ้นมากนั้นเห็นว่าเป็นการเจริญในตา ก็แต่ถ้าจะคิดไปโดยจริง ๆ

การใดธรรมเนียมใดซึ่งมีอยู่เดี๋ยวนี้ ก็ยังเป็นการเดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอันมากอยู่ ก็มีหลายอย่างหลายประการ การซึ่งควรจะประกอบทำนั้นก็ยังมีย่อยอีกหลายอย่าง ก็ซึ่งตั้งเคาน์ซิลขึ้นไว้นี้ก็เพราะประสงค์จะให้ช่วยอุดหนุนในการเรื่องนี้ให้สำเร็จไปได้ทีละสิ่งทีละคราว จนบ้านเมืองเป็นความเจริญเข้า ราษฎรได้มีความสุขมากเมื่อเวลาไร เวลานั้นจะเป็นชื่อเสียงปรากฏติดแผ่นดินอยู่ไม่รู้หาย อนึ่งอันตรายใด ๆ ซึ่งจะมีมาในภายนอกแลภายใน ก็จะไม่ต้องหวาดหวั่นว่าจะมีมาเลยเป็นอันขาด เมื่อราษฎรซึ่งเป็นโลหิตของแผ่นดินมีความเจริญความสุขได้ประกอบการทำมาหากินโดยชอบธรรมด้วยกันแล้ว บ้านเมืองก็คงจะเจริญเป็นแน่ เมื่อบ้านเมืองเจริญแล้ว ผลประโยชน์สิ่งใดก็คงจะบริบูรณ์ ความประสงค์ซึ่งเป็นประโยชน์ในตัวดังนี้ ขอให้ท่านทั้งปวงทราบความแล้วคิดตาม แล้วได้จำไว้ในใจด้วยเทอญ

(ประกาศ)
ว่าด้วยปฎกษาจัดการในคาน์ซิลออฟสแตต
คือที่ปฎกษาราชการแผ่นดิน

ท่านทั้งปวงบันดาซึ่งได้ทราบว่ ที่ปฎกษาราชการแผ่นดินได้ประชุมกันอยู่ทุก ๆ เจ็ดวัน ก็จะมีเสียงพูดกันว่า ได้จัดสิ่งใดไป ได้ปฎกษาราชการสิ่งใดในเวลานี้ ก็จะได้ทราบความว่า จัดการเก็บเงิน จัดการเก็บเงินดังนี้ก็ไม่ว่าเก็บเงินอะไร เก็บอย่างไร การซึ่งเก็บเงินนี้ ใช้ว่าจะไปเก็บเอาตามราษฎรฤๅขึ้นพิภคภาชีอากรสิ่งใดนั้นหาไม่ได้ เก็บเงินนั้นซึ่งจำนวนเป็นเงินขึ้นอยู่ในแผ่นดินแล้ว คือเงินภาชีอากรเป็นต้น แต่ก่อนเก็บได้ครั้งหนึ่งบ้าง สามส่วนบ้าง บัดนี้จะเก็บเงินให้ได้หมดอย่าให้ขาดค่าง ท่านทั้งปวงจงจำคำนี้ไว้ให้มั่น ก็ถ้าจะว่าการอื่น ๆ ยังมีถมไป เหตุไรจึงไม่จัด มาจับจัดการเรื่องนี้ก่อนให้เป็นการเดือดร้อนก็การซึ่งว่าเดือดร้อนในการเรื่องนี้ นั้น จะเดือดร้อนด้วยเหตุอย่างไร เห็นว่าเป็นการเดือดร้อนอยู่พวกเดียวในเจ้าพนักงานผู้ซึ่งเก็บเงินทั้งปวง ถึงกระนั้นผู้เจ้าพนักงานซึ่งเก็บเงินทั้งปวง เมื่อประพัตติตัวอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริตไม่ชี้ข้อบิดพลิ้วแล้ว ก็ไม่มีความเดือดร้อนสิ่งไร เพราะเคยทำมาอย่างไกรก็ทำไปอย่างนั้น จะเป็นความเดือดร้อนจริงอยู่ก็แต่ผู้ที่ไม่มีความสุจริต เคยข้อลักปิดบังมาต้องเปิดเข้าก็จะต้องเป็นความเดือดร้อนอยู่พวกเดียวเท่านั้น เห็นว่าเป็นการเดือดร้อนโดยใช้ธรรมแท้ ๆ เหมือนหนึ่งผู้ปลูกกะท่อมกะท่อมเหยียดหัวเหยียดท้าวจด เอาจากเอาแฉงเข้าปุ่ปะแอบอยู่ตามข้างตึก ข้างถนน ข้างคลอง ซึ่งได้จัดไว้เรียบร้อยแล้ว ก็เห็นว่าคนเหล่านั้นไม่ควรจะไปตั้งอยู่ในที่เหล่านั้น ให้ไล่เสียก็บ่นจิมง่าว่าเป็นการเดือดร้อนอยู่แต่ในพวกที่ทำกะท่อมอยู่ในนั้นแต่พวกเดียว ก็ถ้าจะคิดไปโดยจริงที่ซึ่งทำไว้เรียบร้อยแล้วจะมีของรกรุงรังมาอยู่อย่างนี้จะงามฤๅ อีกประการหนึ่งเล่า ที่กะท่อมที่บุงรังอยู่ดังนี้ เป็นเชื้อจะทำให้เหตุอันตรายให้ถึงของใหญ่ได้ คือถ้าเกิดเพลิงขึ้นก็ต้องไหม้ตึกตลอดถึงกันไปหมด ให้ท่านคิดดูเถิดควรจะให้ปลูกฤๅไม่ อีกประการหนึ่งท่านทั้งปวงจะคิดไปว่าเงินทองก็มีหนักหนมนักหนา ยังจะจัดอะไรต่อไปอีกเล่า การนี้ก็ยาก เพราะนี้โดยคนไทยแท้ ๆ ที่ไม่รู้การอะไรก็คิดก็พูดอยู่บ่อย ๆ ว่า เงินในพระคลังมีล้นเหลือไม่มีที่จะเปรียบ คนที่พูดอย่างนี้ไม่ได้คิดถึงการใช้จับจ่ายเลย ถ้าในหลวงจะเก็บเงินไว้สักปีหนึ่งฤๅสองปี เงินในแผ่นดินก็จะมีใช้เลย ความจริงเมื่อได้เงินมาแล้วก็ต้อง

จำหน่ายเป็นเงินเบี้ยหวัด เป็นเงินเดือน แลประกอบการก่อสร้างทำนุบำรุงบ้านเมืองต่าง ๆ ทั่วไป ก็เมื่อเงินเหล่านี้ไม่มีตัวเข้ามา การทำนุบำรุงแลก่อสร้างต่าง ๆ ก็ขัดสนไปทุกอย่าง จะทำการสิ่งใดก็ไม่สำเร็จ เพราะการทั้งปวงต้องอาศัยเงินเป็นพื้น เหมือนหนึ่งถ้าจะตั้งไปลิศรักษาชีวิตแรลทรัพย์สินสมบัติของราษฎรทั่วไปทั้งหัวเมืองในกรุง ให้เป็นการรักษาจริง ๆ ก็ต้องอาศัยเงินค่าจ้างจึงจะเป็นการจริงได้ ฝ่ายทหารบกทหารเรือเล่า ก็เป็นเครื่องป้องกันบ้านเมืองตลอดพระราชอาณาเขต ก็จำจะต้องมีไว้ให้จริง ๆ ภาศสมควรแก่บ้านเมือง ก็การค้าขายเล่า เป็นเครื่องทำมาหากินของราษฎรและเป็นผลประโยชน์กำลังของบ้านเมือง เป็นประโยชน์แก่ลูกค้าทั่วโลกย์ เมื่อสินค้าออกจากบ้านเมืองมาก เงินก็เข้ามาในบ้านเมืองมาก ราษฎรก็บริบูรณ์ขึ้น บ้านเมืองก็เจริญ ก็การเหล่านี้ก็ต้องอาศัยการทำนุบำรุง คือ ขุดคลอง ทำทาง ทำถนนกันน้ำให้ช้งนา แลการอื่น ๆ อีก จะว่าพระณาก็ยืดยาวนาน

อนึ่งเมื่อสินค้าบริบูรณ์ มีทางมีคลองตกลงมาได้ดังนี้แล้ว ก็จะต้องชวนชวายุที่จะให้สินค้าออกจากในบ้านเมือง คือจะต้องมีเตเลแครฟ คือสายไฟฟ้าบอกถึงเมืองท่าทั้งปวงให้รู้ราคาสินค้า แลจัดเรือมาขึ้นทุกได้โดยเร็ว เป็นประโยชน์แก่ลูกค้าทั้งปวง ก็การเหล่านี้จะต้องอาศัยเงินเป็นเครื่องเกื้อกูลทั้งสิ้น จึงจะสำเร็จไปได้ จึงได้คิดพร้อมกันในที่เคาน์ซิลว่า จะจัดเก็บเงินปันดาซึ่งมีจำนวนขึ้นอยู่ในพระคลังแล้วนั้น ให้ได้มาจริง ๆ ตามจำนวนตามบัญญัติ ให้เจ้าพนักงานในพระคลังมหาสมบัติ ทำบัญชีรับบัญชีจ่ายให้รู้ถูกต้องจริง ๆ จะได้คิดจ่ายประจำเดือน ประจำการ เมื่อเหลือจากประจำเดือน ประจำการ จะได้คิดจัดการดังเช่นว่ามาแล้วนั้น ไปที่ละสิ่งทีละทางตามกำลังเงินซึ่งได้มากแลน้อยทุก ๆ ปี ก็จะช่วยเจริญขึ้นทุกที บัดนี้จึงได้พร้อมกันจัดการเรื่องนี้จะให้เปนพระราชบัญญัติให้เรียบร้อยขึ้น การก็เกือบจะสำเร็จอยู่แล้ว ให้ท่านทั้งปวงพึงเข้าใจตามที่ว่ามานี้เกิด ว่าจะจัดเก็บเงินซึ่งมีบัญญัติอยู่ อย่าให้ฟังเสียงซึ่งผิด ๆ แลหวาดหวั่นตื่นเต้นสิ่งไรไป ดีทุกวันนี้ไซ้จะไม่คิดถึงการอื่น ๆ เลย จะมัวคิดอยู่แต่การเงินอย่างเดียวนั้นก็หาไม่ ได้ทรงพระราชดำริห์พร้อมด้วยเคาน์ซิล จะจัดการคาลชำระความแลแก้ไขสอบบสวนพระราชกำหนดกฎหมายเก่าใหม่ แลการอื่น ๆ อีกมีอยู่หลายอย่างหลายประการ ก็คงจะจัดให้สำเร็จไปที่ละสิ่ง ๆ แต่ซึ่งจะสำเร็จไปโดยเร็วนั้นไม่ได้เพราะเป็นการใหญ่ ให้ท่านทั้งปวงคอยฟังไปข้างน่าเกิด เมื่อผู้ใดได้อ่านได้ภบนหนังสือประกาศนี้ ขอให้ตริตรองตามการซึ่งว่ามานี้ให้เข้าใจโดยการเลื่อยด แลแล้วไปบอกเล่าซึ่งผู้ไม่ได้อ่านหนังสือนี้ ฤาผู้ซึ่งไม่พอใจอ่านหนังสือ ขอบแต่ฟังด้วยหู เชื่อแต่คำๆ ให้ทราบตามความที่จริงดังนี้ด้วย ให้เข้าใจตามการที่จริงที่ขอบนั้นเทอญ

พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
พุทธศักราช ๒๔๗๖

หน้าว่าง

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

พุทธศักราช ๒๔๗๖

ประชาธิปก ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่า สมควรจัดระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้สำหรับจัดร่างพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ และพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั้งหลาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖”

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้โอนการงานและบรรดาพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรมร่างกฎหมายไปสังกัดคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๕ คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่

(๑) จัดทำร่างกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

(๒) รับผิดชอบให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

(๓) พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๖ คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย
ประธานคณะกรรมการ
กรรมการ
เลขาธิการ

มาตรา ๗ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกานี้โดยตำแหน่ง มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั้งหลายของคณะกรรมการนี้

มาตรา ๘ คณะกรรมการนี้มีกรรมการสองประเภท คือ

- (๑) กรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง
- (๒) กรรมการร่างกฎหมาย มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

มาตรา ๙ กรรมการกฤษฎีกาแบ่งเป็น กรรมการกฤษฎีกาสามัญ และกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ

ผู้ที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้เป็นกรรมการกฤษฎีกาสามัญกับเลขาธิการนั้น ได้แก่ผู้ที่คณะรัฐมนตรีได้เลือกขึ้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการกฤษฎีกาสามัญโดยตำแหน่ง
กรรมการกฤษฎีกาวิสามัญนั้น ได้แก่รัฐมนตรีทั้งหลาย

มาตรา ๑๐ กรรมการร่างกฎหมายนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๑ เลขาธิการ มีหน้าที่ควบคุมงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ

มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกาสามัญต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมาย
- (๒) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งกรรมการศาลฎีกา
- (๓) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งศาสตราจารย์กฎหมาย

มาตรา ๑๓ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) รับราชการหรือเคยรับราชการฝ่ายตุลาการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าชั้นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

(๒) รับราชการหรือเคยรับราชการพลเรือนในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าชั้นอธิบดี

(๓) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์โรงเรียนกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(๔) มีภูมิรู้ในการร่างกฎหมาย หรือเคยรับราชการในการร่างกฎหมายมาแล้ว มีความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์ในการงานแผนกนี้

มาตรา ๑๔ การลงมติวินิจฉัยข้อปรีกษานั้น ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้นำเรื่องเสนอประธานคณะกรรมการให้ชี้ขาด

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกานั่งพิจารณาพิพากษาคดีปกครองให้มีกรรมการกฤษฎีกาสามัญสี่นายเป็นอย่างน้อย กับกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยหนึ่งนายเป็นอย่างน้อย สามนายเป็นอย่างมากนั่งประชุมด้วยกัน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้

มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือทบวงนั่งเป็นกรรมการกฤษฎีกาในคดีที่มีผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของกระทรวงหรือทบวงนั้น

ประกาศมา ณ วันที่ ๙ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๖ เป็นปีที่ ๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายพันเอก พระยาพลพลพยุหเสนา

นายกรัฐมนตรี

หน้าว่าง

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๑๐

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐

เป็นปีที่ ๒๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอม
ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๐”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๐ กรรมการร่างกฎหมายนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

กรรมการร่างกฎหมายดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้น ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งอีกก็ได้

กรรมการร่างกฎหมายจะลาออกจากตำแหน่งก็ได้ การลาออกให้น้ำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ”

มาตรา ๕ ให้กรรมการร่างกฎหมายที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้
ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง และให้ดำเนินการตั้งกรรมการร่างกฎหมายขึ้นใหม่

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ
กฤษฎีกายังมิได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการร่างกฎหมายไว้จึงสมควรกำหนดวาระ
การดำรงตำแหน่งของกรรมการร่างกฎหมาย และเพื่อปรับปรุงการแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมาย
ขึ้นใหม่

พระราชบัญญัติ
เรื่องราวร้องทุกข์
พ.ศ. ๒๔๙๒

หน้าว่าง

พระราชบัญญัติ เรื่องราร้องทุกข์

พ.ศ. ๒๕๔๒

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช คณะรัฐมนตรีในหน้าที่
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รังสิต กรมขุนชัยนาทนเรนทร

อลงกฎ

ธานีวัด

มานวราชเสวี

อดุลเดชจรัส

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยเรื่องราร้องทุกข์

พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาจึงมีพระบรมราชโองการให้
ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ.
๒๕๔๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้
ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะเสนอเรื่องราร้องทุกข์อันเกี่ยวกับทหารหรือตำรวจ
ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๔ บรรดาเรื่องราร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ต้องเป็นเรื่องราร้องซึ่งผู้เสนอเรื่องราร้องทุกข์ประสงค์ให้ได้รับการปลดเปลื้อง
ทุกข์ที่ตนได้รับ โดยจำเป็นที่จะต้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ หรือ

(๒) ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์หรือผู้อื่นหรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ใช้ดุลยพินิจเกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่สุจริต

มาตรา ๕ เรื่องราวร้องทุกข์ดังต่อไปนี้มิให้รับไว้พิจารณา

(๑) เรื่องราวซึ่งมีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมหรือที่ศาลยุติธรรมพิพากษาหรือสั่งเด็ดขาดแล้ว

(๒) เรื่องราวซึ่งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้วินิจฉัยสั่งเด็ดขาดแล้ว

(๓) เรื่องราวซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งเด็ดขาดหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาดแล้ว

(๔) เรื่องราวซึ่งอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย

มาตรา ๖ คำเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต้อง

(๑) มีเหตุผลประกอบโดยชัดแจ้ง

(๒) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

(๓) ลงลายมือชื่อและตำบลที่อยู่ของผู้เสนอให้ชัดเจน

มาตรา ๗ ถ้าคำเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไม่ปรากฏลายมือชื่อและตำบลที่อยู่ของผู้เสนอ หากเป็นการร้องทุกข์กล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาล คณะกรรมการจะรับไว้พิจารณาก็ได้เมื่อมีเหตุผลประกอบโดยชัดแจ้ง และอ้างพยานหลักฐานอันจะเรียกมาพิจารณาได้

มาตรา ๘ การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ต้องส่งไปยังสำนักงานของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์

การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์โดยกลุ่มบุคคลนั้น ให้ยื่นด้วยอาการสงบเรียบร้อย

มาตรา ๙ ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์เรียกว่า “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๖ คน

ประธานกรรมการและกรรมการให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนฯ กรรมการที่จะแต่งตั้งขึ้นนั้นต้องมีคุณสมบัติดังนี้คือ เคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า และต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

มาตรา ๑๐ ประธานกรรมการและกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่ง มีกำหนดสองปี เมื่อสิ้นกำหนดสองปีแล้ว ประธานกรรมการและกรรมการอาจได้รับการ แต่งตั้งใหม่ได้ ในระหว่างกำหนดเวลาสองปีนั้น ประธานกรรมการและกรรมการย่อมพ้น จากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาให้จำคุก หรือต้องคำพิพากษา ให้ล้มละลายหรือไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ในกรณีเช่นนี้จะได้ แต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการแทนในช่วงระยะเวลาที่ยังเหลืออยู่

เมื่อครบกำหนดวาระสองปีแล้ว ถ้ายังไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้ใดขึ้นแทนประธานกรรมการ หรือกรรมการซึ่งหมดวาระครองตำแหน่งก็ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการนั้น ๆ มีอำนาจ และหน้าที่ดำเนินการตามตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งใหม่

เมื่อประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งหรือไม่สามารถมาปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการ ประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแทนชั่วคราว

มาตรา ๑๑ ให้มีเลขานุการของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการงานตามสมควร

มาตรา ๑๒ เมื่อได้รับเรื่องราวร้องทุกข์ฉบับใดแล้วให้ประธานกรรมการมอบให้ กรรมการคนใด หรือตัวประธานกรรมการเองก็ได้ มีหน้าที่ตรวจพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ฉบับ นั้นแล้วปรึกษาในคณะกรรมการ

ในการประชุมปรึกษากิจการใด ๆ ต้องมีกรรมการเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๑๓ เพื่อประโยชน์แห่งความชัดเจนในข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการเรื่อง รวบรวมทุกข์ตั้งอนุกรรมการไปพิจารณา ณ สถานที่ที่อ้างว่าเกิดเหตุอันเป็นมูลให้เสนอ เรื่องราวร้องทุกข์นั้น

อนุกรรมการที่แต่งตั้งต้องมีจำนวนไม่เกินกว่า ๕ คน และอย่างน้อย ๒ คน ต้องเป็น บุคคลที่ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ระบุขอให้ตั้งเป็นอนุกรรมการ เว้นแต่ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ไม่ได้ระบุขอ

อนุกรรมการต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

มาตรา ๑๔ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ให้ถือเอาคะแนนเสียง ข้างมาก ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคะแนน เป็นเสียงชี้ขาด

เรื่องราวร้องทุกข์และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นให้จดบันทึกลงในสารบบบัญชีไว้เป็นหลักฐาน

มาตรา ๑๕ ให้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๖ ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และอนุกรรมการให้จ่ายในงบประมาณของสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๑๗ ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ทั้งปวงให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรืออนุกรรมการแล้วแต่กรณี มีอำนาจ

(๑) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ว่า เข้าลักษณะที่จะพึงรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าเรื่องราวร้องทุกข์ใดเข้าลักษณะที่จะพึงรับไว้พิจารณา จึงให้ดำเนินการต่อไป

(๒) มีหนังสือสอบถามกระทรวงทบวงกรมและเทศบาลที่เกี่ยวข้อง ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและการปฏิบัติพร้อมทั้งเหตุผลในกรณีนั้น

(๓) ให้กระทรวงทบวงกรมและเทศบาลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ หรือส่งบุคคลในสังกัดมาให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(๔) ให้กระทรวงทบวงกรมและเทศบาลที่เกี่ยวข้องส่งผู้แทนมาชี้แจง

(๕) มีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาทำการสอบสวนหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานของตนมาประกอบการพิจารณา

(๖) เรียกให้ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์นำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๗) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น

(๘) มีหนังสือขอให้กระทรวงทบวงกรมและเทศบาลส่งบุคคลในสังกัดคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนทำการสอบปากคำพยานส่งมาประกอบการพิจารณา

มาตรา ๑๘ ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ หากปรากฏว่าจะมีมูลไปในทางความผิดอาญาแล้ว คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรืออนุกรรมการ จะขอให้เจ้าพนักงานสอบสวนเข้าทำการสอบสวนเรื่องราวนั้นพร้อมกับคณะกรรมการหรืออนุกรรมการก็ได้

มาตรา ๑๙ ถ้าผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ได้รับหนังสือจากคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์หรืออนุกรรมการ ให้อ้างพยานและนำหลักฐานมาแสดงต่อคณะกรรมการหรืออนุกรรมการแล้ว ไม่นำพาต่อหนังสือนั้นจนเวลาล่วงเลยมาแล้วหกสิบวัน โดยไม่มีเหตุผล

อันสมควร ให้ถือว่าละทิ้งเรื่องราวร้องทุกข์นั้น คณะกรรมการมีอำนาจสั่งจำหน่ายเรื่องราวร้องทุกข์นั้นเสียจากสารบบบัญชี

เรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งคณะกรรมการได้สั่งจำหน่ายจากสารบบบัญชีแล้วนั้น ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์จะขอให้พิจารณาใหม่หรือเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ในเรื่องนั้นอีกไม่ได้ เว้นแต่จะแสดงให้เห็นเป็นที่พอใจคณะกรรมการว่าไม่สามารถปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการหรืออนุกรรมการได้เพราะเหตุสุดวิสัย

มาตรา ๒๐ เมื่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์รายใดเป็นอย่างใดแล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีและให้คณะกรรมการแจ้งไปให้ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการด้วย ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแล้ว ได้จัดการไปเป็นประการใด ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ และให้คณะกรรมการแจ้งผลให้ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ทราบด้วย ภายในกำหนดสิบห้าวันนับจากวันที่คณะกรรมการได้รับแจ้ง

มาตรา ๒๑ บรรดาเรื่องราวร้องทุกข์ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการที่ได้แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้รับมาพิจารณาสืบไป

มาตรา ๒๒ คำเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ให้ถือว่าเป็นความลับ

มาตรา ๒๓ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

หน้าว่าง

**๒. เจตนารมณ์ในการตราพระราชกฤษฎีกา
กำหนดหน่วยงานของรัฐฯ พ.ศ. ๒๕๒๙**

หน้าว่าง



ส่วนมาก

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๙

ที่ นร. ๐๕๐๑/๙๗๖ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๙

เรื่อง ชี้แจงเกี่ยวกับ “สาระ” ของร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตาม
พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ.”

เรียน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอ “ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ.” ต่อท่านนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) เพื่อพิจารณาดำเนินการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี มาพร้อมกับบันทึกนี้ ตามบัญชาของท่านรัฐมนตรี ดังความทราบอยู่แล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอชี้แจงเกี่ยวกับหลักการและสาระของร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ดังต่อไปนี้

(๑) แบบของพระราชกฤษฎีกา สำนักงานฯ ได้กำหนด “แบบ” ของมาตรา ๓ โดยให้มาตรา ๓ (ค) อ้างอิงไปยัง “บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา” แทนการกำหนดรายชื่อไว้ในมาตรา ๓ (ค) โดยตรง เพราะสำนักงานฯ มีความเห็นว่าการกำหนดรายชื่อไว้ในบัญชีท้ายฯ นั้น จะสะดวกแก่การแก้ไขเพิ่มเติม และหากคณะรัฐมนตรีมีความประสงค์จะแก้ไข “บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา” ก็อาจพิจารณาแก้ไขตัดตอนลงได้โดยไม่กระทบต่อหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกา

(๒) ประเพณีของรัฐวิสาหกิจ โดยที่ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจหลายประเภท ดังนั้น การกำหนดรายชื่อรัฐวิสาหกิจในบทบัญญัติของร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่สำนักงานฯ จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเห็นว่า ในระยะนี้ สมควรกำหนดรายชื่อของรัฐวิสาหกิจให้กว้างมากที่สุด เท่าที่ไม่ขัดกับ “ลักษณะของกิจการ” ของประเภทรัฐวิสาหกิจ และแม้ว่า การขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้กว้างขึ้นเช่นนี้ อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับ “ความไม่พร้อม” ของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบัน ดังที่สำนักงานฯ ได้เคยเรียนให้ท่านรัฐมนตรีฯ ทราบแล้ว (บันทึกฯ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๙) แต่สำนักงานฯ

หวังว่า การแก้ไขระเบียบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ จะช่วยบรรเทาข้อเสียของความไม่พร้อมนี้ลงได้ ในบางส่วน

ตามร่างพระราชกฤษฎีกาฯ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดประเภทของ รัฐวิสาหกิจ ที่อยู่ภายใต้ระบบร้องทุกข์รวม ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้

(ก) “หน่วยธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของและมีได้จัดตั้งเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๓ (ก))” สำนักงานฯ มีความมุ่งหมายระบุรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไว้ให้ชัดเจนในตัวบทของพระราชกฤษฎีกาและมีให้เป็น ปัญหาข้อโต้แย้งในภายหลังว่ารัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะมีการร้องทุกข์ได้หรือไม่ ทั้ง ๆ ที่หาก พิจารณาจากด้านกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจประเภทนี้รวมอยู่ในสภาพนิติบุคคลของ ส่วนราชการที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ นั้นเอง (รายชื่อของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ โปรดดูจาก เอกสารหมายเลข ๑)

(ข) “องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล (มาตรา ๓ (ข))” สำนักงานฯ ได้ระบุให้ครอบคลุมรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ทั้งหมด (รายชื่อของรัฐวิสาหกิจ ประเภทนี้ โปรดดูจากเอกสารหมายเลข ๒) และจากรายชื่อของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก ยกเว้น ข.ส.ม.ก. และ ร.ส.พ.

(ค) “หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ (มาตรา ๓ (ค))” รัฐวิสาหกิจ ประเภทนี้อาจแยกออกได้หลายลักษณะ เช่น กลุ่มสาธารณูปโภค (ประปา - ไฟฟ้า ฯลฯ) กลุ่ม สถาบันการเงิน (ธนาคารออมสิน - ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ฯลฯ) กลุ่มกิจการขนาดใหญ่ที่รัฐพึง กระทำเองด้วยเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่ง (การเคหะ - การปิโตรเลียม ฯลฯ) และกลุ่มอื่น ๆ อีกหลาย ลักษณะ (รายชื่อของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ โปรดดูรายชื่อในเอกสารหมายเลข ๓)

โดยหลักการแล้ว บัญชีท้ายของร่างพระราชกฤษฎีกาจะระบุรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ทั้งหมด ยกเว้นไม่ระบุกลุ่มสถาบันการเงิน (รวมธนาคารแห่งประเทศไทย) ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานฯ เห็นว่า สถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นธุรกิจที่มีผลกระทบต่อการเงิน การคลังของประเทศ การนำสถาบันการเงินกลุ่มนี้เข้ามาอยู่ภายใต้ระบบการร้องทุกข์ในขณะที่ ระบบคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่พร้อม อาจเป็นที่กังวลของผู้ที่เกี่ยวข้องได้

อันที่จริง ร่างมาตรา ๓ (ค) อาจบัญญัติได้เพียงสั้น ๆ ว่า (ค) “หน่วยงานของรัฐที่จัด ตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ เว้นแต่หน่วยงานของรัฐที่ประกอบกิจการธนาคารและการเงิน” แต่ สำนักงานฯ เห็นว่า การเสนอข้อความของร่างมาตรา ๓ (ค) ในรูปแบบดังกล่าว จะเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างกว้างขวาง เพราะไม่มีการระบุรายชื่อรัฐวิสาหกิจ ที่แน่ชัด อันจะเป็นที่กังวลแก่ผู้ที่พิจารณาร่างกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานฯ จึงได้เลือกเขียน มาตรา ๓ (ค) โดยมีการระบุรายชื่อที่แน่ชัด (แม้ว่า อาจจะต้องมีการแก้ไขบัญชีรายชื่อในเวลาต่อไปก็ตาม)

รัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งสำนักงานฯ มิได้ระบุในร่างพระราชกฤษฎีกาให้อยู่ภายใต้ระบบการร้องทุกข์ ก็คือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปของบริษัทจำกัด ฯลฯ เพราะสำนักงานฯ เห็นว่า รัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายแพ่ง (เอกชน)

ในประการสุดท้าย ที่สำนักงานฯ สมควรกล่าว ณ ที่นี้ด้วยก็คือ ในเบื้องต้น สำนักงานฯ มีความประสงค์จะจำกัด “ประเภทของการร้องทุกข์” ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ โดยให้มีการรับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจได้เฉพาะที่เป็นการร้องทุกข์จากบุคคลภายนอกที่ได้รับความเดือดร้อนจากรัฐวิสาหกิจ และจะจำกัดไม่รับการร้องทุกข์ในเรื่องซึ่งเป็น “ความสัมพันธ์ภายใน” ระหว่างพนักงานฯ ของรัฐวิสาหกิจกับผู้บังคับบัญชา เพราะการแก้ปัญหาคือความสัมพันธ์ภายในดังกล่าวอยู่ภายใต้ระบบศาลแรงงานอยู่แล้ว แต่เนื่องจาก บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแยก “ประเภทของเรื่องร้องทุกข์” ที่จะมาสู่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้โดยชัดแจ้ง การตราพระราชกฤษฎีกาจำกัดประเภทฯ จึงอาจเป็นปัญหาได้ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงยังมิได้กำหนดจำกัดประเภทของการร้องทุกข์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ที่จะอยู่ภายใต้ระบบร้องทุกข์ไว้ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหวังว่า หากมีปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งใน ๒ ระบบ สถาบันกฎหมายอาจจำเป็นต้องแก้ปัญหาโดยอาศัย case law (บรรทัดฐานของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ต่อไป

จึงขอเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากท่านรัฐมนตรีไม่มีข้อดำริที่จะต้องแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาแล้ว ขอได้โปรดนำ “บันทึกข้อความ ที่กราบเรียนต่อท่านนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา)” ที่แนบมาพร้อมนี้ เสนอต่อท่านนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้าว่าง



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๔

ที่ นร ๐๕๐๑/๔๗๒ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๔

เรื่อง การตราพระราชกฤษฎีกา กำหนด “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

ตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้มีมติเห็นสมควร ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ “รัฐวิสาหกิจ” เป็นหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้พิจารณาได้ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้มีคำสั่งตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๘/๗๔๐๖ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๖ และหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๘/๑๓๘๖๕ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๒๖ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๒๖ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้ดังปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/๑๘๔๕๐ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๖

ในการดำเนินการดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เรียนให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ทราบเป็นลำดับมาว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เร่งศึกษาปัญหานี้ เพื่อให้การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นไปโดยสอดคล้องกับความพร้อมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยในครั้งหลังสุดได้เรียนให้ทราบตามบันทึก ที่ นร ๐๕๐๑/๓๘๔ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๔ ว่า การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวสมควรกระทำเมื่อมีการปรับ “ระบบวิธีพิจารณา” โดยเพิ่มบทบาทของ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ในกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระบบวิธีพิจารณาความคดีปกครองแบบมาตรฐานแล้ว

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามที่สำนักงานฯ ได้เสนอแล้ว และสำนักงานฯ กำลังดำเนินการเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ที่ประชุมใหญ่) เพื่อปรึกษาหารือ ตามความในมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ก่อนที่จะนำเสนอต่อท่านนายกรัฐมนตรีเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป

ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอประทานเสนอ “ร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ.” ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้ดังกล่าวข้างต้น มาเพื่อโปรดพิจารณา หาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นเป็นการสมควร ขอได้โปรดดำเนินการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบและดำเนินการตราเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป ควรมิควรแล้วแต่จะดำริ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบุรณ์

(นายอมร จันทรสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓. การนำ “วิธีพิจารณาคดีปกครอง” เข้ามาใช้ในประเทศไทย

หน้าว่าง

เอกสารชี้แจงเกี่ยวกับ “วิธีพิจารณาคดีปกครอง”

หน้าว่าง



ด่วนมาก

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๙

ที่ นร.๐๕๐๑/๙๖๐ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๙

เรื่อง ขอลความเห็นชอบในหลักการ ในการแก้ไข “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๒๒” (ก่อนนำเรื่องเสนอต่อ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” เพื่อปรึกษาหารือ ตามความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒)

เรียน ท่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรา พระราชกฤษฎีกาเพื่อขยาย “อำนาจหน้าที่” ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยกำหนดให้ รัฐวิสาหกิจจำนวนมาก เป็น “หน่วยงานของรัฐ (ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒)” ที่จะอยู่ภายใต้ระบบการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเรื่องนี้สำนักงานฯ กำลังพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับ “ประเภทของรัฐวิสาหกิจ” และจะเสนอ “ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว” ต่อท่านรัฐมนตรีตามที่ได้มีบัญชาโดยเร็ว ดังความทราบอยู่ แล้ว นั้น

บัดนี้ เพื่อให้การขยายเขตอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นไปโดยมีผลดีให้ มากที่สุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความจำเป็นและเห็นสมควรที่จะนำระบบวิธี พิจารณาคดีปกครอง ซึ่งเป็นการพิจารณาแบบ ๓ ฝ่าย (Tripartite หรือ Triangular Procedure) มาใช้ในวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ เพื่อให้การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของไทยเข้าสู่ระบบมาตรฐานและเพื่อผ่อนคลายหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตามกระบวนการ วิธีพิจารณาร้องทุกข์ในปัจจุบัน ทั้งนี้แม้ว่า การเตรียมบุคลากรสำหรับระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ซึ่งเป็นคดีประเภทใหม่ของประเทศไทย) จะยังไม่อยู่ในสภาพตามที่กำหนดไว้ใน “แผนงาน ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” (ตามบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ที่เสนอต่อท่านรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๙) ก็ตาม แต่เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงจะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปก่อน โดยมีความหวังว่าเมื่อได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว รัฐบาลคงจะมองเห็นความจำเป็นของการปรับปรุงในด้านอัตรากำลังและด้านคุณภาพ (การจัดหาทุน

การศึกษาและการฝึกอบรม) ของบุคลากรของสำนักงานฯ ตลอดจนถึงการปรับปรุงในด้านอุปกรณ์เครื่องใช้ (ห้องสมุด - เครื่องสมองกล ฯลฯ) และการปรับเงินค่าตอบแทนแก่กรรมการกฤษฎีกาและพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ฯลฯ ให้มีส่วนสัมพันธ์กับความสำคัญและคุณภาพของงาน ต่อไปด้วย

พร้อมนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แนบเอกสาร ๓ ฉบับมาเพื่อประกอบการพิจารณาของท่านรัฐมนตรี คือ

(๑) บันทึกหลักการและเหตุผล และร่างระเบียบวิธีพิจารณาฯ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เอกสารหมายเลข ๑)

(๒) ระเบียบวิธีพิจารณาฯ ที่มีข้อความสมบูรณ์ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ่านและการตรวจสอบข้อความที่จะได้แก้ไข (เอกสารหมายเลข ๒) และ

(๓) บันทึกชี้แจงโดยสรุป ว่าด้วยหลักการและแนวทางของการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฯ ครั้งนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนชี้แจงว่า การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบวิธีพิจารณาฯ อาจทำได้ ๒ แบบ คือ แก้ไขโดยเปลี่ยนแปลงเป็นระเบียบใหม่ทั้งฉบับ หรือแก้ไขโดยกระทำเป็นระเบียบ (ฉบับที่ ๒) สำนักงานฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าการแก้ไขโดยทำเป็น “(ร่าง) ระเบียบวิธีพิจารณาฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.” ตามเอกสารหมายเลข ๑ นี้ จะมีผลในด้านการนำไปศึกษาในระยะยาว โดยจะทำให้ผู้สอนในมหาวิทยาลัยสามารถมองเห็นการเปลี่ยนแปลง (วิวัฒนาการ) ของวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยได้ชัดเจน ดีกว่าการแก้ไขโดยเปลี่ยนเป็นระเบียบฉบับใหม่ทั้งฉบับ ดังนั้นสำนักงานฯ จึงได้เลือกวิธีการแก้ไขระเบียบฯ โดยทำเป็นระเบียบฉบับที่ ๒ สำหรับ “บันทึกชี้แจงโดยสรุป ว่าด้วยหลักการและแนวทางของการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฯ” ตามเอกสารหมายเลข ๓ นั้น จะได้กล่าวถึงพื้นฐานทาง “ปรัชญาของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ที่สำนักงานฯ มีความมุ่งหมายจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการในการแก้ไขระเบียบฯ ครั้งนี้

จึงขอเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาสั่งการ หากท่านรัฐมนตรีฯ เห็นชอบหรือมีข้อสังเกตประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ เพื่อสำนักงานฯ จะได้นำร่างระเบียบดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อปรึกษาหารือ ตามความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ก่อนที่จะนำเสนอต่อท่านนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึกชี้แจงโดยสรุป หลักการและแนวทางการแก้ไขวิธีพิจารณาคดีปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนชี้แจงเกี่ยวกับหลักการและแนวทางการแก้ไขร่างระเบียบวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ตามที่ได้เสนอในครั้งนี ดังต่อไปนี้

(ก) ความทั่วไป

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นระบบที่มีความมุ่งหมายเพื่อการถ่วงดุล (ควบคุม) การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) เพราะคดีปกครองเป็นคดีสำคัญที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของรัฐจำนวนมาก ทั้งในด้านการพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐไปให้แก่เอกชน และในด้านที่กระทบกระเทือนต่อระบบความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี-นายกรัฐมนตรี-รัฐมนตรี-ปลัดกระทรวง ฯลฯ

“รูปแบบ” ของการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า มีประสิทธิภาพแต่ในขณะเดียวกันก็ให้ความคล่องตัวแก่ระบบบริหาร ได้แก่รูปแบบของประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรป และด้วยเหตุนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เริ่มวางพื้นฐานของการพัฒนาระบบนี้เพื่อนำมาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีความมุ่งหมายที่จะปรับสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของไทย (คณะกรรมการกฤษฎีกา) ที่มีอยู่แล้ว ให้สามารถใช้รูปแบบของประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรปได้ โดยมีการพัฒนาตามลำดับขั้นตอน

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ จนถึงปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนด “ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒” โดยจัดเป็นระบบชั่วคราวขึ้นใช้พลางก่อน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสภาพการบริหารและสภาพทางปรัชญากฎหมาย (legal philosophy) เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ฉะนั้น แนวทางของวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ (คดีปกครอง) จึงได้นำ “ระบบวิธีพิจารณาคดีแพ่ง (เอกชน)” ผสมกับ “written procedure” ของคดีปกครอง ประกอบกับการจัดคณะกรรมการโดยมีเลขานุการมาใช้ในการชั่วคราว โดยยังมิได้จัดระบบการถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) ไว้ในกระบวนการ

พิจารณา ดังจะเห็นได้ว่า แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. ๒๕๒๒) จะได้บัญญัติให้มี “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการวินิจฉัยคดีปกครอง แต่ในทางปฏิบัติตาม “ระบบชั่วคราว” พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก็ยังทำหน้าที่เป็นเพียง “เลขานุการ” ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เท่านั้น

(บ) ลักษณะเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

รูปแบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย (ซึ่งเป็นต้นแบบของการจัดองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของประเทศกลุ่มซีวิลลอว์ และเป็นแนวทางของระบบวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่ใช้อยู่ในองค์กรหลายแห่งของกลุ่มเศรษฐกิจยุโรป-EEC) อาจสรุปได้ในหลักการสำคัญ คือ กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองจะแยกเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรกจะเป็น “ระยะของการแสวงหาข้อเท็จจริง (สอบสวน)” และส่วนที่สองเป็น “ระยะของการชี้ขาด”

ระยะการแสวงหาข้อเท็จจริง (สอบสวน) นั้น จะกระทำโดยคณะกรรมการ (collective) และจะมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่ง (rapporteur) เป็นผู้รับผิดชอบทำรายงาน (สอบสวน) ขึ้น คณะกรรมการ (ซึ่งมีกรรมการอาวุโสประมาณ ๓ คน) จะเป็นผู้ทำการตรวจสอบและทำให้ “รายงาน” นั้นมีความสมบูรณ์ เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงและการให้ข้อคิดเห็นมีความสมบูรณ์ดีแล้ว ก็ถือเป็นอันยุติของระยะสอบสวน และจะส่งรายงานเข้าสู่ “ระยะของการชี้ขาด” โดยส่งไปยัง “คณะกรรมการองค์คณะชี้ขาด” กับส่งไปยัง “เจ้าหน้าที่พิเศษ-Commissaire du gouvernement”

ระยะของการชี้ขาด (ซึ่งจะไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก) จะกระทำโดย “คณะกรรมการองค์คณะชี้ขาด” ในการพิจารณาโดยเปิดเผย ผู้ทำรายงาน (rapporteur) จะแถลงข้อเท็จจริงและประเด็นต่าง ๆ ต่อหน้าผู้แทนของผู้ร้องทุกข์และผู้แทนของหน่วยงานที่ถูกร้องทุกข์ ฯลฯ และผู้แทนของทั้งสองฝ่ายมีสิทธิแถลงโต้แย้งหรือเพิ่มเติมและหลังจากนั้น “เจ้าหน้าที่พิเศษ-Commissaire du gouvernement” ก็จะมาแสดงความเห็นของตนเองต่อคณะกรรมการองค์คณะชี้ขาด เป็นฝ่ายที่สาม และด้วยเหตุนี้ ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสจึงมีลักษณะเฉพาะ ซึ่งเรียกกันว่า ระบบการพิจารณา ๓ ฝ่าย (Tripartite หรือ triangular procedure) และเมื่อเสร็จสิ้นการแถลง “คณะกรรมการองค์คณะชี้ขาด” ซึ่งจะมีจำนวนมากกว่า “คณะกรรมการทำสำนวน” โดยเพิ่มจำนวนกรรมการขึ้นใหม่จากกรรมการเดิมขึ้นอีกหนึ่งเท่า ก็จะทำการพิจารณาและลงมติชี้ขาดคดี

จากลักษณะสำคัญดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า ในระบบกระบวนการวิธีพิจารณา คติปกครอง มีลักษณะสำคัญของหลักวิชาการบริหารและสังคมวิทยา (พฤติกรรม) อยู่ ๓ ประการ คือ

(๑) เป็นการกำหนดแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่าง หน้าที่เฉพาะบุคคล (individual) กับหน้าที่ของคณะบุคคล (collective) เช่น หน้าที่เฉพาะบุคคล ของเจ้าพนักงาน rapporteur และของเจ้าหน้าที่ตำแหน่ง Commissaire du gouvernement กับหน้าที่ของคณะกรรมการทำสำนวนและของคณะกรรมการองค์คณะชี้ขาด และมีการกำหนดขั้นตอนให้การ ทำหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย (individual และ collective) ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และข้อที่น่าสังเกตและสมควรกล่าวไว้ก็คือ รายงาน (สอบสวน) ที่คณะกรรมการทำสำนวน (collective) ได้ทำขึ้นจะต้องกลับไปถูกตรวจสอบและวิจารณ์โดยเจ้าหน้าที่เฉพาะบุคคล (individual) คือ Commissaire du gouvernement อีกครั้งหนึ่ง

(๒) การตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันดังกล่าวข้างต้น จะกระทำโดยบุคคล ซึ่งมีได้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานนั้นมาก่อน คือ การตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการ ทำสำนวน จะกระทำโดย “เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ Commissaire du gouvernement” ซึ่ง มิได้เป็น Rapporteur และการเพิ่มจำนวนกรรมการใหม่เข้าไปในองค์คณะชี้ขาดเพิ่มขึ้นจาก กรรมการเดิม เป็นต้น ซึ่งดูเหมือนว่า ผู้วางระบบมีความประสงค์จะเพิ่มปัจจัย (element) อีกประการหนึ่ง ซึ่งได้แก่ความคิดใหม่ (fresh thinking) เข้าไปในกระบวนการตรวจสอบ สำนวนและการชี้ขาดคดี

(๓) เพื่อให้กลไกการถ่วงดุลอำนาจ มีผลสมบูรณ์ขึ้น ระบบวิธีพิจารณาคติปกครอง ได้นำ “ระบบเปิดเผย” เข้ามาเสริมการควบคุมดุลพินิจ เช่น การกำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ตำแหน่ง พิเศษ” จะต้องทำการตรวจสอบและวิจารณ์สำนวนอย่างเปิดเผยในห้องพิจารณา และ หลังจากที่ได้มีคำพิพากษาคติปกครองแล้ว คำพิพากษาก็จะถูกตีพิมพ์เปิดเผย ควบคู่กับบันทึก ความเห็นของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กระบวนการวิธีพิจารณาคติปกครองใน ลักษณะนี้ เป็นระบบการถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) และควบคุม พฤติกรรมของบุคคล ได้โดยสมบูรณ์ และเป็นวิธีการที่ทำให้ผู้ที่สนใจหรือบุคคลภายนอก สามารถติดตามการใช้อำนาจและพฤติกรรมของผู้มีอำนาจชี้ขาดได้ เพราะจะสามารถ ตรวจสอบได้ด้วยการเปรียบเทียบความแตกต่าง ระหว่างความเห็นของ “เจ้าหน้าที่ตำแหน่ง พิเศษ” กับคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) ได้ มิใช่ตรวจสอบแต่เพียงอ่าน

ข้อความในคำวินิจฉัยซึ่งผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) ได้เขียนขึ้นเองและสรุปข้อยุติด้วยตนเอง แต่เพียงฉบับเดียว (หมายเหตุ :- “เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ” นี้ ในกระบวนการวิธีพิจารณาของศาล EEC เรียกชื่อว่า avocat général)

(ค) การแก้ไขร่างระเบียบวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่...) พ.ศ.

แม้ว่า กฎหมายปี พ.ศ. ๒๕๒๒ จะได้เขียนขึ้น โดยมีแนวทางที่จะนำระบบกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเข้ามาใช้ประโยชน์ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ตาม (เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติฯ ได้เพิ่มบทมาตราเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและหน้าที่ของ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” และกำหนดให้หลักประกันความเป็นอิสระในความคิดเห็นของ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ไว้ และได้เพิ่มบทมาตรากำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการร้องทุกข์และให้นำคำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาเผยแพร่ต่อวงการวิชาการ) แต่อย่างไรก็ตาม ในการตรากฎหมายหรือในการนำบทกฎหมายมาใช้บังคับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังถูกจำกัดด้วยสภาพความเป็นจริงหลายประการ เช่น มีปัญหาว่าในวงการนิติศาสตร์และวงการวิชาการการบริหารของไทย จะมีบุคคลจำนวนมากนักน้อยเพียงใดที่สนใจใน “วิธีพิจารณาคดีปกครอง” และจะมีบุคคลจำนวนเท่าใดทราบถึงความสำคัญของ “บทบาทอิสระ” ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ฯลฯ

โดยคำนึงถึงข้อจำกัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงต้องเริ่มต้นอย่างจำกัด เช่นเดียวกัน เช่น จำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จำกัดหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนให้ทำหน้าที่เป็นเพียง “เลขานุการ” ฯลฯ เป็นต้น (หมายเหตุ :- ในปัญหานี้ โปรดดูบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๙) แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างช่วงต้นของการใช้บังคับกฎหมายปี พ.ศ. ๒๕๒๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เริ่มนำระบบการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ (Collective) ด้วยการจัดให้มีการวิจารณ์ของเลขาธิการ (individual) เข้ามาทดสอบในระบบการทำงาน of คณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และสำนักงานฯ ก็ได้เน้นการเปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (พร้อมทั้งคำวิจารณ์) ต่อวงการวิชาการภายนอกด้วยการนำลงพิมพ์ในวารสารกฎหมายปกครองด้วย ดังนั้น ในการแก้ไขระเบียบครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำหลักการสำคัญของระบบกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกข้อหนึ่ง เข้ามาในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

คือ การแยกตัวบุคคล ๒ ตำแหน่งออกจากกัน โดยให้มีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ “เลขานุการ (ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)” คนหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” อีกคนหนึ่ง มิใช่ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ ไปพร้อม ๆ กัน

ผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการ (ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) อาจเทียบได้กับผู้ดำรงตำแหน่ง Rapporteur และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนอาจเทียบได้กับผู้ดำรงตำแหน่ง Commissaire du gouvernement (หรือ avocat général ของศาล EEC) และตามร่างระเบียบที่แก้ไขใหม่ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะให้ความเห็น (อิสระ) ของตนเมื่อวิธีพิจารณาได้ผ่านพ้นขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงไปแล้ว คือ จะให้ความเห็นในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดให้เป็น “วันเสร็จสิ้นการพิจารณา”

(ง) สรุป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การเพิ่มบทบาทให้แก่ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ตามระเบียบที่แก้ไขใหม่นี้ นอกจากจะทำให้การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์มีความรอบคอบขึ้นแล้ว ยังทำให้วงการภายนอกสามารถติดตามและประเมินผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ง่ายขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่า แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำ “ลักษณะสำคัญ” ของวิธีพิจารณาคดีปกครองมาปรับใช้กับวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้วก็ตาม แต่ก็นำมาใช้เพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น หลังจากการแก้ไขครั้งนี้ แล้ววิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของไทย ก็จะใช้ระบบการถ่วงดุลอำนาจชี้ขาด โดยจัดให้มีการชี้ขาด ๒ ชั้น (การชี้ขาดโดยบุคคลคนเดียว-individual และการชี้ขาดโดยคณะบุคคล-collective) ฯลฯ แต่สิ่งที่ยังขาดหายไปในระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของไทย ก็คือ ระบบวิธีพิจารณาฯ ของไทย ยังมิได้นำหลักการเกี่ยวกับปัจจัย (element) ในเรื่อง fresh thinking เข้ามาใช้ เพราะวิธีพิจารณาฯ ของไทย ยังมิได้แยกหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ออกจากงานทำสำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยเด็ดขาด (เพราะพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนยังมีหน้าที่กำกับการทำงานสอบสวน ของเลขานุการอยู่) และวิธีพิจารณาฯ ของไทย ยังมิได้กำหนดจำนวนกรรมการใน “องค์คณะชี้ขาด” ให้มีจำนวนมากกว่า “กรรมการทำสำนวน” (ด้วยการเพิ่มกรรมการใหม่เข้ามา) และดังนั้น กรรมการ (ทั้งหมด) ที่ทำหน้าที่ชี้ขาดในวิธีพิจารณาฯ ของไทยจึงยังได้แก่กรรมการที่ทำหน้าที่ในการหาข้อเท็จจริง นั่นเอง

ปัญหาที่ว่า จะสมควรนำหลักการเกี่ยวกับปัจจัยฯ ดังกล่าว เข้ามาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรือไม่ หรือจะนำเข้ามาใช้โดยวิธีการอย่างไร ฯลฯ สำนักงานฯ เห็นว่า คงจะต้องรอไปอีกระยะหนึ่ง และคงจะต้องเป็นระยะที่ ความเข้าใจเกี่ยวกับ การใช้กลไก (mechanism) ในกระบวนการวิธีพิจารณาความ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการควบคุมพฤติกรรมและควบคุมการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) ได้เป็นที่รับรู้กันทั่วไปแล้ว

กฎหมายปกครองในปัจจุบัน ได้ผ่านเลยจุดที่ว่า จะสมควรตรากฎหมายโดยบัญญัติให้ “ผู้ใด” (เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี กรรมการ หรือผู้พิพากษา) มีอำนาจสั่งการ มีอำนาจอนุญาต ให้สัมปทาน ชี้ขาดข้อพิพาท หรือพิพากษาคดี ฯลฯ ไปไกลแล้ว และกฎหมายปกครองปัจจุบันอยู่ในขั้นที่จะต้องศึกษา (ตามหลักวิชาการ) ว่า จะสมควรตรากฎหมาย “อย่างไร” จึงจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรี - ปลัดกระทรวง ฯ) หรือเป็นกรรมการหรือผู้พิพากษาใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นไว้เป็นจำนวนมาก

นายอมร จันทรมบูรณ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๙



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๙

ที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๖๘ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๒๙

เรื่อง การแก้ไขระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๑/๙๗๒ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๙ เสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ไปเพื่อโปรดพิจารณา และได้กราบเรียนเพื่อโปรดทราบว่าการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวสมควรกระทำไปพร้อมกับการปรับ “ระบบวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์” โดยเพิ่มบทบาทของ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ในกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นไปตามระบบวิธีพิจารณาความคดีปกครองแบบมาตรฐาน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้เสนอเรื่องต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อพิจารณาหรือ (ร่างระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.) ก่อนที่จะนำเสนอต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีต่อไป ดังความทราบอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อพิจารณาร่าง “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” แล้วเมื่อวันที่ ๒๒ และ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๙ นี้ ร่างระเบียบฯ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ (๑) ประการที่หนึ่ง ได้กำหนดให้มีการแยกหน้าที่ของ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ให้เป็นเอกเทศ คือ ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีหน้าที่เสนอความเห็นของตนโดยอิสระ ทำเป็นคำวินิจฉัยขั้นต้น (คำแถลงการณ์เป็นหนังสือ) เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะเป็นเอกสารพื้นฐานที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใช้ทบทวนและทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เอง และ (๒) ประการที่สอง โดยหลักการแล้วคำวินิจฉัยขั้นต้นของ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” จะเป็นเอกสารที่พนักงานผู้ “ิดชอบสำนวน” ต้องลงลายมือชื่อ (เพื่อแสดงความรับผิดชอบ) และต้องให้เหตุผลประกอบข้อคิดเห็นฯ และเป็นเอกสารที่

เปิดเผยทั่วไป ในลักษณะเช่นเดียวกันกับ “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบและการตรวจสอบแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีปกครองควบคู่กันไปในแต่ละเรื่อง

ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์บางท่านได้ให้ข้อคิดเห็นในประการสำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) ประการแรก การทำคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน ไม่ควรก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า ความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นความเห็นของ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” (๒) ประการที่สอง การทำคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนซึ่งเป็นความเห็นที่เปิดเผย ไม่ควรรวมไปถึงการให้ความเห็นในเรื่องอื่น (เช่น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวางระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือการแก้ไขกฎหมายฯ) ด้วย และ (๓) ประการที่สาม ในเรื่องร้องทุกข์บางเรื่องซึ่งมิใช่เรื่องสลับซับซ้อน ควรแก้ไขระเบียบปัจจุบันให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจไม่ต้องกำหนด “วันเสร็จสิ้นการพิจารณา” ได้ ตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขร่างระเบียบดังกล่าวตามข้อคิดเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทั้ง ๓ ประการแล้ว (ข้อ ๓๒ และ ข้อ ๓๒ ทวิ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่จะป้องกันมิให้ผู้ร้องทุกข์และบุคคลภายนอก ฯลฯ เข้าใจผิดว่า ความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนคือความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานฯ ได้แก้ไข (ข้อ ๓๓ ทวิ) ในรายละเอียด เช่น มิได้กำหนดเป็นการบังคับว่า พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องชี้แจงคำแถลงการณ์ของตนในวันเดียวกันกับการชี้แจงของผู้ร้องทุกข์และของหน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดได้ และนอกจากนั้น ได้กำหนดให้ชัดเจนด้วยว่าในการประชุมเพื่อวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะอยู่ในที่ประชุมคณะกรรมการฯ ไม่ได้ ฯลฯ

บัดนี้ ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีมติเห็นชอบในร่างระเบียบดังกล่าวแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเรียนส่งร่าง “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” ซึ่งผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ที่ประชุมใหญ่) แล้ว มาเพื่อโปรดพิจารณา หากฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เห็นเป็นการสมควร ก็ขอได้โปรดสั่งการเพื่อดำเนินการประกาศในราช-

กิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. ๒๕๒๒

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาตามแต่จะดำริเห็นสมควร

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบุรณ์

(นายอมร จันทรสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้าว่าง

ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ว่าด้วย
วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๒๙

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรึกษารื้อกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว จึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๙”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป*

ข้อ ๓ ให้แก้คำว่า “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ในบทนิยาม คำว่า “บันทึกสรุปสำนวน” ของข้อ ๒ และในข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ ข้อ ๑๘ ข้อ ๑๙ ข้อ ๒๐ ข้อ ๒๔ และ ข้อ ๒๘ แห่งระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็น “เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ทุกแห่ง

ข้อ ๔ ให้ยกเลิกความในข้อ ๔ แห่งระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

* ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๑๐๓ ตอนที่ ๑๕๒ วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๒๙

“ข้อ ๔ ให้เลขาธิการมีอำนาจระเบียบในรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนและเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามระเบียบนี้ได้

ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนกำกับการทำสำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้”

ข้อ ๕ ให้ยกเลิกความในข้อ ๑๗ แห่งระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๑๗ ในระหว่างการพิจารณาสรุปสำนวน เมื่อพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นสมควรหรือเมื่อมีคำขอจากเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีอำนาจดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่เลขาธิการจะได้กำหนดไว้ในการมอบอำนาจตามความในมาตรา ๖๔ วรรคสอง”

ข้อ ๖ ให้ยกเลิกความในข้อ ๒๑ แห่งระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๒๑ การจัดตั้งองค์คณะ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดตามความในมาตรา ๓๔ วรรคสาม

ในแต่ละองค์คณะ ไม่มีเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งซึ่งเลขาธิการแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้และทำหน้าที่ทั่วไปให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และจะมีผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งเลขาธิการแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้

ในการประชุมใหญ่ ให้เลขาธิการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๘ ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นเลขานุการ และเลขาธิการจะแต่งตั้งให้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้”

ข้อ ๗ ให้ยกเลิกความในข้อ ๓๒ แห่งระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๓๒ ก่อนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบยื่นบันทึกสรุปความเห็นของตนเป็นคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้ายอีกครั้งหนึ่งก่อนสิ้นสุดเวลาทำงานของวันก่อนวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นสมควรวินิจฉัยชี้ขาดได้โดยไม่จำเป็นต้องมีคำแถลงการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่กำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาก็ได้

การกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา จะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเจ็ดวัน

ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมาชี้แจงด้วยวาจาเพื่อประกอบคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้ายด้วยตนเองก็ได้ แต่ห้ามมิให้ชี้แจงด้วยวาจาอย่างเดียว โดยไม่ได้ยื่นคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้าย ในการชี้แจงด้วยวาจาให้ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ชี้แจงก่อนและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบชี้แจงในลำดับถัดไป”

ข้อ ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ ๓๒ ทวิ แห่งระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒

“ข้อ ๓๒ ทวิ เมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำบันทึกเป็นคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นของตนในเรื่องร้องทุกข์ ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณาหรือในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนด แต่ต้องก่อนวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้ประชุมเพื่อพิจารณาลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์

ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตน เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเห็นว่าไม่จำเป็น ถ้าการชี้แจงด้วยวาจาดังกล่าวกระทำในวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชี้แจงหลังจากการชี้แจงด้วยวาจาของผู้ร้องทุกข์และหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ (ถ้ามี) แล้ว

ก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้มีมติวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจซักถามพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเพื่อให้ชี้แจงรายละเอียดในคำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้

ในการพิจารณาเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะอยู่ในที่ประชุมมิได้”

ข้อ ๘ ให้ยกเลิกความในข้อ ๓๓ แห่งระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๓๓ ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ตรวจสำนวน และก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะลงมติวินิจฉัยในเรื่องที่พิจารณานั้น ให้กรรมการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายรวมทั้งให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนและเสนอความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”

ประกาศ ณ วันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๙

(ลงชื่อ) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์
(เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

**๔. เอกสารวิชาการและเอกสารอื่นที่เกี่ยวกับสภาแห่งรัฐ
(ศาลปกครอง)**

หน้าว่าง

บทบรรณาธิการและบทความจากวารสารกฎหมายปกครอง

หน้าว่าง

ปรัชญากฎหมายมหาชน

หน้าว่าง

พื้นฐานของนักกฎหมายไทย

กับ

ปรัชญากฎหมาย มหาชน*

วารสารกฎหมายปกครอง (เล่ม ๓ ตอน ๒) นี้ เป็นวารสารกฎหมายปกครองอีกเล่มหนึ่งที่เรา (กองบรรณาธิการ)** ได้คัดเลือกบทความทางวิชาการและคำวินิจฉัยทางปกครองมาเสนอต่อท่านผู้อ่าน โดยมีความมุ่งหมายจะให้สาระแก่ท่านผู้อ่านให้ลึกเข้าไปในขอบเขตของหลักกฎหมายปกครองให้มากยิ่งขึ้น ฉะนั้นเมื่อท่านได้อ่านบทความและคำวิจารณ์เกี่ยวกับคำวินิจฉัยทางปกครอง ที่ได้นำมาลงในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้แล้วท่านผู้อ่านอาจจะต้องแปลกใจว่า เพราะเหตุใด ประเทศที่พัฒนาทางกฎหมายปกครองแล้วจึงสามารถพัฒนาหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารไปได้ไกลจนถึงระดับนั้น และท่านผู้อ่านอาจสงสัยว่าสภาพของกฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้จะมีสถานะความเป็นจริงเป็นอย่างไรกัน

ท่านผู้อ่านคงจะจำได้ว่า นับตั้งแต่วารสารกฎหมายปกครองได้เริ่มจัดพิมพ์เผยแพร่จากเล่มแรกมาจนถึงบัดนี้ รวมได้ ๘ เล่มรวมทั้งเล่มนี้ และในการจัดพิมพ์เผยแพร่ในกองบรรณาธิการได้แยกนโยบายการจัดทำวารสารกฎหมายปกครองออกเป็น ๒ ช่วง (หมายเหตุ :- โปรดดูจากบทบรรณาธิการของวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๒ ตอน ๓) คือ

ช่วงต้นเริ่มตั้งแต่วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๑ ตอนที่ ๑ จนถึงเล่มที่ ๒ ตอนที่ ๒ รวม ๕ เล่ม ซึ่งจะมีบทความที่แสดงพื้นฐานของปัญหาทางบริหารและ “รายการไม่ทันโลก” ของกฎหมายไทย

ช่วงที่สองเป็นช่วงที่กองบรรณาธิการจะคัดเลือกบทความและกรณีตัวอย่าง (case law) ทั้งของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

*บทความนี้คัดลอกจาก “บทบรรณาธิการ” วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๓ ตอน ๒ (สิงหาคม ๒๕๒๗ หน้า (๑)-(๓๔))

**หมายเหตุ :- เลขหน้าที่อ้างถึงในบทความนี้คือเลขหน้าของ “วารสารกฎหมายปกครอง”

กฎหมายปกครองโดยตรง มาเสนอต่อท่านผู้อ่าน โดยเริ่มต้นจากวารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๒ ตอนที่ ๓ และเล่มที่ ๓ ตอนที่ ๑ รวม ๒ เล่ม โดยมีบทบรรณาธิการที่ใช้ชื่อว่า “แนวความคิดของนักกฎหมายไทยในปัจจุบัน” และ “ทาง 2 แพร่งของการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของไทย” ตามลำดับ

วารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้จึงเป็นลำดับเล่มที่ ๓ เพื่อนำผู้อ่านเข้าสู่ “หลักกฎหมายปกครอง” ที่แท้จริง โดยจะอาศัยข้อวิจารณ์จากกรณีตัวอย่างซึ่งเป็นคดีปกครองของประเทศไทยเราเอง นำมาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายปกครองของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของต่างประเทศ เพื่อให้ท่านผู้อ่านมองเห็นพื้นฐานที่แตกต่างกันของนักกฎหมายไทยกับนักกฎหมายของต่างประเทศ และด้วยเหตุนี้ “บทบรรณาธิการ” ของวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้จึงใช้ชื่อว่า “พื้นฐานของนักกฎหมายไทยกับปรัชญากฎหมายมหาชน”

เป็นที่แน่นอนว่า วารสารกฎหมายปกครองนี้ จะมีผู้ชี้ขาดว่า “พื้นฐานทางปรัชญากฎหมาย” ของนักกฎหมายไทยเป็นอย่างไร (ไม่ว่าจะเป็นพื้นฐานปรัชญาทางด้านกฎหมายเอกชนหรือปรัชญาทางด้านกฎหมายมหาชน) เพราะวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้หรือเล่มอื่น ๆ เป็นแต่เพียงสื่อที่นำข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวงการกฎหมายของไทยในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ คำวินิจฉัยทางกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ฯลฯ

มาเสนอต่อท่านผู้อ่านเท่านั้น แต่สิ่งที่วารสารกฎหมายปกครองนี้ได้ทำก็คือการนำบทวิจารณ์เชิงกฎหมายเปรียบเทียบและข้อสังเกตต่าง ๆ มาเสนอต่อท่านผู้อ่านที่สนใจ ซึ่งท่านผู้อ่านอาจใช้เวลาว่าง ๆ ของท่านพิจารณาวิเคราะห์ดูอีกชั้นหนึ่ง

วารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ได้นำบทความและคำวินิจฉัยทางปกครองของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่าง (case law) ที่ค่อนข้างหนักและเป็น “คดีปกครอง” โดยตรง พร้อมทั้งเสนอบทวิจารณ์เชิงทฤษฎีของกฎหมายปกครองมาเสนอต่อท่านผู้อ่าน โดยกองบรรณาธิการได้คัดเลือก “บทวิจารณ์” ที่ให้ข้อคิดเห็นที่ชัดเจนว่า ทฤษฎีกฎหมายอาจแยกออกได้เป็น 2 แนว คือ แนวหนึ่ง จะเป็นแนวความคิดทางกฎหมายตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยทางปกครอง และอีกแนวหนึ่ง จะเป็นแนวการวิจารณ์ที่อาศัยพื้นฐานของกรณีตัวอย่าง (case law) ของประเทศที่เห็นหลักปรัชญาของกฎหมายทางบริหาร (กฎหมายปกครอง) มาเทียบเคียง

ในวงการวิชาการ คงไม่ต้องการการตัดสินใจชี้ขาดว่า พื้นฐานทางปรัชญากฎหมายของนักกฎหมายไทยเป็นอย่างไร แต่สิ่งที่อาจจะ เป็นประโยชน์แก่วงการวิชาการ ก็คือโอกาสของนักกฎหมายและนักวิชาการในวงการมหาวิทยาลัยที่จะหันมามองตนเองและมองดู

ไปรอบ ๆ ว่า วงการนิติศาสตร์ของประเทศ
ที่พัฒนาแล้วเขาอยู่ ณ ที่ใด และเมื่อท่านมองดู
แล้ว ท่านจะมีความรู้สึกเช่นใดหรือไม่รู้สึกเลย
ก็ย่อมเป็นความเห็นอิสระของนักกฎหมายฯ

อันที่จริงบทความและบทวิจารณ์ที่น่าลง
ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้อาจจะทำให้
ความลำบากใจให้แก่ท่านผู้อ่านที่มีได้เป็น
นักกฎหมายอยู่บ้าง และแม้แต่สำหรับท่าน
ผู้อ่านที่เป็นนักกฎหมายเอง แต่ถ้าหากมิได้
ติดตามวารสารกฎหมายปกครองมาโดยใกล้ชิด
หรือมิได้สนใจกับ “หลักกฎหมายปกครอง”
มาก่อนแล้ว ก็คงจะประสบความลำบากใจ
เช่นเดียวกัน

แต่วารสารกฎหมายปกครองใคร่ขอเชิญ
ชวนท่านผู้อ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านที่เป็น
นักวิชาการในวิชาการบริหาร และท่านที่เป็น
ผู้รับผิดชอบในการปฏิรูปหรือพัฒนาการบริหาร
ได้โปรดสละเวลาอันมีค่าของท่าน บางทีท่าน
อาจจะมองเห็นว่า เพราะเหตุใด “หลักกฎหมาย
ปกครอง” จึงสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาคความ
ไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน
ได้ (และสามารถลดปัญหาการคอร์รัปชันได้)
และท่านก็อาจเข้าใจได้ว่า เพราะเหตุใดประเทศ
ในกลุ่มคอมมอนลอร์ (สหรัฐอเมริกา-อังกฤษ)
จึงต้องหันมาสนใจกับวิธีการแก้ไขปัญหาวาง
บริหารตามแนวทางของกฎหมายปกครองของ
ประเทศในกลุ่มซีวิลลอร์

โดยหัวข้อของบทบรรณาธิการนี้ จะแยก
ออกเป็น ๔ หัวข้อ คือ

(๑) หลักกฎหมายปกครอง : มิติใหม่
ของกฎหมาย

(๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
: มิติเดิมของกฎหมายไทย

(๓) บทความทางวิชาการฯ และ

(๔) สรุป

(๑)

“หลักกฎหมายปกครอง” : มิติใหม่ของกฎหมายไทย

วารสารกฎหมายปกครองได้เคยนำบทความทางวิชาการของนักวิชาการและนักนิติศาสตร์ชาวต่างประเทศ ทั้งฝ่ายกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์และกลุ่มประเทศซีวิลลอร์จำนวนมาก มาเสนอต่อท่านผู้อ่านในวารสารกฎหมายปกครองเล่มก่อน ๆ รวมถึง ๗ เล่ม เพื่อเป็นข้อคิดแก่ท่านผู้อ่านและเพื่อเปิดทางให้แก่หลักกฎหมายปกครอง-มิติใหม่ (New Dimension) ของกฎหมายไทย

หลักกฎหมายปกครอง ได้กระบวนแบบแผนในการปฏิบัติราชการซึ่งถูกสร้างขึ้นให้เป็น “หลักกฎหมายจากกรณีตัวอย่าง (case law)” โดยอาศัยบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง หลักกฎหมายเหล่านี้เป็นหลักกฎหมายที่สนับสนุนด้วยการให้เหตุให้ผล (reasoning) ที่สมบูรณ์แบบหรือพยายามให้

สมบูรณ์ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในขณะนั้น ๆ

ความสมบูรณ์ของการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองจะเกิดจากการจัดรูปแบบองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองในลักษณะของการสร้างความเชี่ยวชาญ (specialization) คือ มีการจัดระบบคุณสมบัติของผู้พิพากษา (หรือกรรมการ) ที่มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในทางบริหาร มีระบบวิธีพิจารณาที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้พิพากษาหรือนักกฎหมาย (เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณา) และมีการประเมินผลตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้พิพากษา (หรือกรรมการ) ฯลฯ

๑. ทฤษฎีกฎหมายปกครองคืออะไร
ทฤษฎีกฎหมายปกครอง ก็คือ หลักกฎหมายปกครองที่สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้สร้างขึ้น

วารสารกฎหมายปกครองคงจะไม่เริ่มต้นอธิบายคำว่า “ทฤษฎีกฎหมายปกครอง” ด้วยการพยายามอธิบายความหมายของคำว่า “ทฤษฎี” ตามที่ปรากฏอยู่ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฯ และคงจะไม่พยายามอธิบายคำว่า “ทฤษฎี” ว่า จะตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า theory หรือ doctrine หรือ principle of law ฯลฯ เพราะถ้าหากว่าวารสารกฎหมายปกครองจะเริ่มต้นด้วยการอธิบายเช่นนั้นแล้ว นักกฎหมายเราก็คงจะใช้เวลา

เกี่ยวกับการอธิบายความหมายของคำว่า “ทฤษฎี” จนไม่มีเวลาที่จะคิดค้นสร้าง “หลักกฎหมาย” เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการได้

ดังนั้น วารสารกฎหมายปกครองขอเรียก “หลักกฎหมายปกครอง” ทั้งหมดโดยขอเรียกอย่างรวม ๆ กันว่า ทฤษฎีกฎหมายปกครอง ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วคำว่า “ทฤษฎีกฎหมายปกครอง” ก็มีใช้อื่นไกล แต่เป็นแนวทางของการตีความบทกฎหมายและแนวทางของการวินิจฉัยปัญหากฎหมายทางบริหาร ที่กระทำขึ้นโดยอาศัยพื้นฐานของปรัชญากฎหมายมหาชนนั่นเอง

ทฤษฎีกฎหมายปกครองเกิดขึ้นจากการที่สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้ใช้หลักปรัชญาของกฎหมายมหาชน มาวินิจฉัยคดีจนทำให้เกิดเป็นกฎเกณฑ์ในทางบริหารสำหรับยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้น

ทฤษฎีกฎหมายปกครองจะปกป้องประโยชน์ของเอกชนในกรณีที่เอกชนกระทำการโดยสุจริตและสมเหตุสมผล แต่ในขณะเดียวกันทฤษฎีกฎหมายปกครองจะอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่เอกชนมีเจตนาจะแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากช่องว่างของบทกฎหมาย ทฤษฎีกฎหมายปกครองจึงเป็นหลักกฎหมายที่สามารถประสานประโยชน์ระหว่าง

ประโยชน์ของเอกชน (ส่วนตัว) กับประโยชน์ของสาธารณะได้

ทฤษฎีกฎหมายปกครองของต่างประเทศ มีอยู่เป็นจำนวนมากและยังคงพัฒนาต่อไป (dynamic) พร้อม ๆ ไปด้วยการขยายตัวของอำนาจหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ (modern state)

การสร้างทฤษฎีกฎหมายปกครองของประเทศใด จะทำได้เหมาะสม (กับสภาพของระบบบริหาร) และสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการจัดรูปแบบองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองและพื้นฐานทางปรัชญากฎหมายของนักกฎหมายของประเทศนั้น ๆ

ทฤษฎีกฎหมายปกครองมีตั้งแต่ทฤษฎีที่สามารถอธิบายได้ด้วยการใช้วิธีการให้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาอย่างง่าย ๆ จนกระทั่งไปถึงทฤษฎีที่เกิดจากกรณีตัวอย่าง (case law) ที่มีข้อเท็จจริงอันสลับซับซ้อน

นักกฎหมายไทยในปัจจุบันจะสร้างหลักกฎหมายปกครองของไทยได้เพียงใดหรือไม่ วารสารกฎหมายปกครองขอให้ท่านผู้อ่านได้โปรดพิจารณาวิเคราะห์ (ด้วยตนเอง) จาก “กรณีตัวอย่าง” ของไทย ที่จะปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ที่นำมาลงในวารสารเล่มนี้ได้ โดยทำการศึกษาร่วมเทียบกับบทวิจารณ์ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือ

ของเจ้าหน้าที่นิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้นำมาลงคู่เคียงกัน ทั้งนี้ โดยขอให้ท่านผู้อ่านโปรดระลึกว่าการให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ก็ดี และการให้ความเห็นของเลขาธิการหรือนิติกรก็ดีนั้นมิใช่เป็นเรื่องของความผิดหรือความถูก แต่เป็นเรื่องของน้ำหนักของการให้เหตุผล (reasoning) ที่มุ่งไปสู่ข้อยุติที่แตกต่างกัน กับขอได้โปรดระลึกด้วยว่าความคิดเห็นของท่านผู้อ่านซึ่งเป็นบุคคลภายนอกนี้เองต่างหากที่จะเป็นสิ่งผลักดันให้ทฤษฎีกฎหมายปกครองพัฒนาต่อไปโดยไม่หยุดยั้ง ควบคู่ไปกับสภาพปัญหาของสังคมและเศรษฐกิจของรัฐสมัยใหม่ ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ วารสารกฎหมายปกครองจะขอเริ่มต้นด้วย “ทฤษฎีเบื้องต้น” ของหลักกฎหมายปกครอง ทฤษฎีนั้นคือ “ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง”

๒. “ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง” คืออะไร คำตอบอย่างง่าย ๆ อย่างกำปั้นทุบดิน ก็คือ ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง เป็นทฤษฎีหนึ่งในจำนวนหลาย ๆ ทฤษฎีของกฎหมายปกครอง ที่เป็น “หลักกฎหมาย” สำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน

ท่านผู้อ่านหลายท่านอาจจะสงสัยว่า “นิติกรรมทางปกครอง” นั้นคืออะไร และทำไมถึงจะต้องสร้างทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง

ขึ้นมา และเมื่อสร้างทฤษฎีเหล่านี้ขึ้นแล้วจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างไร

วารสารกฎหมายปกครองคงจะไม่ประสงค์จะเขียน “ตำรากฎหมายปกครองของไทย” ไว้ในวารสารนี้ แต่วารสารกฎหมายปกครองอยากจะทำให้ท่านผู้อ่านที่บังเอิญเป็นนักกฎหมายหรือนักนิติศาสตร์ ลองพิจารณาบททวนดูว่า ถ้าหากในการเรียนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของเรา นักศึกษาไม่รู้จักคำว่า “นิติกรรม” ตามมาตรา ๑๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การศึกษาวิชากฎหมายแพ่ง (เอกชน) ของเราจะสับสนสักเพียงใด

ถ้าเราไม่รู้จักคำว่า “นิติกรรม” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียแล้ว เราก็คงไม่รู้หลักของ “การแสดงเจตนา” ในการทำนิติกรรม และเราก็คงไม่ทราบว่านิติกรรมนั้นเป็น “โมฆะ” หรือ “โมฆียะ” ได้อย่างใด และอะไรคือ “ความสามารถ” ของบุคคลในการทำนิติกรรม ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

“ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง” จึงเป็นทฤษฎีแรกที่นักกฎหมายปกครองควรจะต้องสนใจ และทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้น เหมือน ๆ กับที่นักกฎหมายแพ่ง (เอกชน) จะต้องรู้จักคำว่า “นิติกรรม (ทางแพ่ง)” เสียก่อน แล้วจึงจะไปศึกษาเรื่องการแสดงเจตนาและความสามารถ

ของบุคคล ฯลฯ ตลอดไปจนถึง “นิติเหตุ” เช่น การละเมิด เป็นต้น

นิติกรรมทางปกครอง ตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า administrative act (หรือ acte administratif ในภาษาฝรั่งเศส) ตำรากฎหมายปกครองของประเทศไทยเคยแปลคำว่า administrative act ว่า “การกระทำทางปกครอง”

การแปลเช่นนี้ ได้ทำให้นักกฎหมายไทยเกิดความสับสนและไม่สามารถนำหลักกฎหมายในเรื่อง “นิติกรรมทางปกครอง” ของประเทศในกลุ่มซีวิลลอว์มาใช้โดยมีแนวทางที่เหมาะสม (ที่อาจเทียบเคียงกับหลักนิติกรรมทางแพ่ง) ได้

ความสับสนนี้จะเหมือน ๆ กับที่นักกฎหมายปกครองในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ) ได้เคยที่จะพยายามสร้างหลักกฎหมายปกครองขึ้นใช้ในประเทศของตน โดยถือเอาว่าการกระทำทุกชนิด ทั้ง “นิติกรรม” และ “นิติเหตุ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำลงไปนั้นย่อมเป็น administrative act ทั้งสิ้น (หมายเหตุ: - โปรดระลึกว่าหลักเรื่อง “นิติกรรม” นี้ไม่มีในหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา-อาจยกเว้นบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกาและสกอตแลนด์)

ลองนึกถึงสภาพของประเทศกลุ่มคอมมอนลอว์ที่ไม่มี “ประมวลกฎหมายแพ่ง” ใช้บังคับ และนักกฎหมายทั้งหลายในประเทศเหล่านี้มิได้เคยชินกับหลักเกณฑ์อันเป็นองค์ประกอบของ “นิติกรรม” และแล้วก็มีผู้พิพากษา

คนหนึ่งพยายามที่จะนำ “หลักนิติกรรม” ของประเทศภาคพื้นยุโรป มาอธิบายใช้ในการพิพากษาเพื่อให้เกิด “หลักนิติกรรม” ขึ้นโดยอาศัย case law ท่านก็คงพอจะคาดหมายได้ว่า อรรถาธิบายที่จะปรากฏอยู่ในคำพิพากษานั้น จะอยู่ในลักษณะที่สับสนเพียงใด และจะทำให้ นักกฎหมายทั่ว ๆ ไปของประเทศนั้น ๆ เข้าใจหลักนิติกรรมได้หรือไม่ และในทางตรงกันข้าม ก็ยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ว่า นักกฎหมายของไทย (ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย) ที่ได้ไปศึกษาและได้รับปริญญาจากประเทศในกลุ่มคอมมอนลอว์ โดยได้ศึกษาและอ่านตำราว่าด้วยหลักสัญญา (contracts) และละเมิด (torts) จากสถานอบรมกฎหมายหรือมหาวิทยาลัยของประเทศคอมมอนลอว์เหล่านั้น จะนำความรู้จากตำราเหล่านั้นมาปรับใช้ประโยชน์ในประเทศไทยได้คุ้มค่าเพียงใด หรือว่าเป็นความเสียหายของการศึกษา

สำหรับทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองนี้ วารสารกฎหมายปกครองขอล่าวอย่างสั้น ๆ ว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ในกฎหมายปกครอง ก็เทียบได้กับ “นิติกรรม(ทางแพ่ง)” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง แต่มีข้อแตกต่างในชั้นพื้นฐานระหว่าง “นิติกรรมทางปกครอง” กับ “นิติกรรม(ทางแพ่ง)” ที่สมควรยกขึ้นกล่าวไว้ในที่นี้ ก็คือ

นิติกรรมทางแพ่งนั้น มีค่านิยามกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒ ว่า “อันว่านิติกรรมนั้น ได้แก่การใด ๆ

อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ” แต่นิติกรรมทางปกครองนั้น ไม่มีตัวบทกฎหมายใดนิยามไว้ให้ หากแต่เกิดจาก case law ดังนั้น ค่านิยามของนิติกรรมทางปกครองจึงเกิดขึ้นและพัฒนาขึ้นโดยสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง

คำถามต่อไปก็คือ ถ้าเช่นนั้นแล้วนิติกรรมทางปกครองคืออะไร มีหลักเกณฑ์เหมือนกับนิติกรรมทางแพ่งหรือไม่

วารสารกฎหมายปกครองก็ขอตอบไปพลาง ๆ เพื่อความเข้าใจง่าย ๆ ในขั้นนี้แต่เพียงว่า “นิติกรรมทางปกครองได้แก่การสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (บริหาร) ที่ก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง ฯลฯ ซึ่งสิทธิและหรือหน้าที่แก่เอกชนคนหนึ่งหรือหลายคน” และใครขอเรียนด้วยว่า นิติกรรมทางปกครองมีหลักเกณฑ์ไม่เหมือนกับหลักเกณฑ์ของ “นิติกรรมทางแพ่ง”

ผู้ที่สนใจจากคำถามต่อไปว่า ถ้าเช่นนั้นเราจะตรากฎหมายเพื่อกำหนดค่านิยามของ “นิติกรรมทางปกครอง” ขึ้นจะดีหรือไม่ วารสารกฎหมายปกครองขอตอบในขั้นนี้ว่า ปัญหาในทางบริหารนั้นมีใช้อยู่ที่คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” คืออะไร หรือมีความหมายอย่างไร แต่ปัญหายุ่งยากว่า หลักกฎหมายใดบ้างที่จะใช้กับนิติกรรมทางปกครอง เช่น นิติกรรมทาง

ปกครองมีก็ประเภท เมื่อใดจะถือว่านิติกรรมทางปกครองประเภทใดมีความสมบูรณ์ คือมีผลบังคับใช้ หรือไม่สมบูรณ์ และไม่มีผลบังคับใช้ ฯลฯ ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองจึงเป็นเรื่องที่จะไปเกี่ยวข้องกับ “หลักกฎหมายปกครอง” อีกเป็นจำนวนมาก

เมื่อเร็ว ๆ นี้ คือเมื่อวันที่ ๒๓-๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๘ สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย กับคณะนิติศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้เริ่มทำการ “สัมมนาหลักกฎหมายปกครอง” ขึ้นเป็นครั้งแรก ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และอาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน ของมหาวิทยาลัยทั้ง ๒ แห่ง ได้ทำการบรรยายให้แก่ นักกฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ จากทั่วประเทศ จำนวน ๒๐๐ คน การสัมมนานี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการริเริ่มของการศึกษากฎหมายปกครองที่แท้จริงครั้งแรกของประเทศไทย และรายงานผลการสัมมนาที่จะจัดพิมพ์ขึ้นนั้นจะเป็นเอกสารที่สำคัญอันหนึ่งของไทยในด้านนี้

ทฤษฎีกฎหมายปกครองต่าง ๆ รวมทั้งทฤษฎีว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองเป็นหลักกฎหมายที่มีลักษณะพลวัต (dynamic) และปรับตัวไปด้วยเหตุผลตามหลักตรรกวิทยาด้วยแนวคำวินิจฉัยที่กระทำโดยสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง และเนื่องจากความจริงมีอยู่ว่า ไม่มีบทกฎหมายใดที่จะเขียนขึ้นและใช้บังคับได้โดยสมบูรณ์ ไม่มีช่องว่างหรือข้อบกพร่อง

และไม่มีบทกฎหมายใดที่เขียนขึ้นและใช้บังคับได้โดยเหมาะสมตลอดกาลในสภาพของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้นด้วยเหตุนี้ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงได้ปล่อยให้หลักกฎหมายปกครองพัฒนาต่อเนื่องกันไปตามสภาพของความเป็นจริง โดยมอบหน้าที่สำคัญให้แก่สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองให้อุดช่องว่างของบทกฎหมายด้วยการใช้หลักตรรกวิทยาในการตีความ หรือด้วยการสร้างหลักกฎหมายโดยการพัฒนาจากกรณีตัวอย่าง (case law)

๓. ทฤษฎีกฎหมายปกครองมีประโยชน์อย่างไร ทฤษฎีกฎหมายปกครองเป็นหลักเกณฑ์และแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกกำหนดขึ้นจากบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยในรายการ (case law) ความสำเร็จในการสร้างหลักเกณฑ์และระเบียบแบบแผนทางบริหารจากคำวินิจฉัยของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง จะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้างการจัดรูปแบบองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง

ถ้าสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองมีคำวินิจฉัยที่มีการให้เหตุผลให้ผลที่ดี มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด และสามารถประสานประโยชน์ในด้านของเอกชนกับประโยชน์ของสาธารณะได้ แนวคำวินิจฉัยของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง ย่อมจะเป็นที่ยึดถือในการปฏิบัติราชการของข้าราชการทั่วไป และข้าราชการทั้งหลายย่อมทราบได้โดยแน่ชัดว่าตนสมควรจะปฏิบัติราชการโดยมีหลักหรือกฎเกณฑ์อย่างไร และตนจะ

สามารถใช้ “ดุลพินิจ” อันเป็นอำนาจในทางบริหารของตนได้ภายในขอบเขตเพียงใด และตนจะต้องรับผิดชอบเพียงใด เป็นต้น แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าคำวินิจฉัยของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองมีการให้เหตุให้ผลในลักษณะที่ไม่มีหลักเกณฑ์แต่เป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจชี้ขาดตามอำเภอใจ (arbitrarily) เล่นถ้อยคำสำนวนเปิดโอกาสให้เอกชนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากช่องว่างของกฎหมาย ฯลฯ คำวินิจฉัยประเภทนั้นนอกจากจะไม่แก้ปัญหามิทางบริหารในเรื่องที่มีคำวินิจฉัยนั้นแล้ว ยังจะเป็นคำวินิจฉัยที่สร้างอุปสรรคสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในกรณีต่อ ๆ ไปอีกด้วย

๔. การสร้างทฤษฎีกฎหมายปกครองในประเทศไทยจะเป็นผลสำเร็จเพียงใด ความมุ่งหมายสำคัญของวารสารกฎหมายปกครองฉบับที่ท่านถืออยู่นี้ ก็คือการทำ ความคุ้นเคยกับ “วิธีการ” สร้างทฤษฎีกฎหมายปกครองขึ้นในประเทศไทย

หลังจากที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับใหม่ได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นมา “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” ได้ติดตามวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาการร้องทุกข์ประเภทต่าง ๆ ที่มาสู่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ตลอดมา และสำนักงานฯ ได้จัดทำบทวิจารณ์เพื่อประเมินคุณค่า (values) ของคำ

วินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้เป็น “กรณีตัวอย่าง” เป็นจำนวนมาก โดยกองบรรณาธิการได้จัดนำลงไว้ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มที่แล้ว ๆ มาหลายเรื่อง การที่วารสารกฎหมายปกครองได้นำกรณีตัวอย่างมาลงไว้ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มก่อน ๆ โดยสม่ำเสมอก็เพื่อให้ท่านผู้อ่านมีความเคยชินต่อระบบการวิจารณ์และระบบการถ่วงดุลที่มีอยู่ภายในของการจัดรูปแบบของคกรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการกฤษฎีกา) แต่สำหรับวารสารกฎหมายปกครองฉบับนี้ กองบรรณาธิการได้จัดทำขึ้นเป็นพิเศษโดยมีความมุ่งหมายเป็นการรวบรวม “กรณีตัวอย่าง case law” จำนวนหนึ่ง เพื่อให้เป็นการเริ่มต้นของการสร้างทฤษฎีกฎหมายปกครองขึ้นในประเทศไทยเป็นฉบับแรก และเป็นการชี้ให้เห็นถึงแนวทางของการสัมมนา ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อเดือนกรกฎาคมดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

“สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” ได้ตัดสินใจนำทฤษฎีกฎหมายปกครองเข้าสู่สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการกฤษฎีกา) โดยอาศัยการเขียน “บทวิจารณ์” โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและโดยเจ้าหน้าที่นิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ ก็จะมี “กรณีตัวอย่าง” ของหลักกฎหมายปกครองทั้งทฤษฎีด้านสารบัญญัติ (ทฤษฎีว่าด้วยนิติกรรมทางปกครอง) และทฤษฎีด้าน

วิธีสบัญญัติ (แนวการตีความ “ผู้เสียหายในคดีปกครอง”)

วารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ได้จัดชุดหรือกลุ่มของ “กรณีตัวอย่าง” ที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีทั้งสอง มาเสนอต่อท่านผู้อ่านรวมหลายเรื่อง เพื่อทดสอบ “วิธีการ” สร้างทฤษฎีกฎหมายปกครองโดยระบบการพัฒนาของกรณีตัวอย่าง (case law) และให้ท่านผู้อ่านได้มองเห็น “ประโยชน์” ของการใช้นิติปรัชญาของกฎหมายทางบริหาร (กฎหมายปกครอง) ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

อันที่จริง วารสารกฎหมายปกครองไม่ได้มีความหวังว่า จะทำให้ท่านผู้อ่านสามารถเข้าใจและมองเห็นประโยชน์ของการใช้ “ระบบกฎหมายปกครอง” เพื่อการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินได้ ด้วยการอ่านวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ เพียงฉบับเดียว แต่วารสารกฎหมายปกครองประสงค์จะให้ใคร่สงสัยกับท่านผู้อ่านว่าในวงการนิติศาสตร์ของประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ยังมีบางสิ่งบางอย่างที่วงการนิติศาสตร์หรือนักกฎหมายของไทยได้มองข้ามเลยไป ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม

๕. การศึกษา “กรณีตัวอย่าง” (case law) : วิธีการสร้างทฤษฎีกฎหมายปกครองขึ้นในประเทศไทย

ในการศึกษา “กรณีตัวอย่าง” จะขอแยกออกเป็น ๒ ด้าน คือ ทฤษฎีด้านสารบัญญัติกับทฤษฎีด้านวิธีสบัญญัติ

ทฤษฎีกฎหมายปกครองด้านสารบัญญัติ (substantive law)

(ก) กรณีตัวอย่าง- “นิติกรรมทางปกครองคืออะไร”

๑) เรื่องแรก ได้แก่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีของนายสมนึก เรืองพรหม (หน้า ๕๒๓) ซึ่งนายสมนึกฯ ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ

ในการร้องทุกข์เรื่องนี้ เลขาธิการฯ ได้พิจารณาโดยทำเป็นข้อสังเกตเพื่อให้มีการนำ “ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง” เข้ามาใช้ในสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของไทย ข้อสังเกตนี้ได้ทำเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ และถือเป็นกรณีแรกที่เลขาธิการฯ ได้นำศัพท์เทคนิคทางกฎหมายปกครอง คือ คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” เข้ามาใช้ในการวินิจฉัยคำวินิจฉัยของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองหลังจากที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีระบบร้องทุกข์มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเลขาธิการฯ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ขณะนี้สมควรที่จะต้องนำ “ทฤษฎีของกฎหมายปกครอง” เข้าสู่การศึกษากฎหมายปกครอง และเลขาธิการฯ มีความเห็นว่า ข้อเท็จจริงในกรณีร้องทุกข์ของนายสมนึกฯ นี้มีลักษณะเหมาะสมที่จะนำทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองมาใช้อ้างอิงได้โดยไม่ยุ่งยากนัก เรื่องร้องทุกข์นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีมติไม่รับเรื่อง

ร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณาเพราะเห็นว่าการกำหนดคะแนนให้แก่ผู้เข้าสอบในการสอบเลื่อนชั้นเป็นกรณีเกี่ยวกับ “การใช้ดุลพินิจ” ของผู้ตรวจกระดาษคำตอบ โดยเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่อาจรับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณาได้เพราะยังไม่มีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจตรวจสอบ “เหตุผล” ของผู้ตรวจกระดาษคำตอบ

ปัญหาที่น่าศึกษามีว่า การให้คะแนนในกระดาษคำตอบโดยผู้ตรวจนั้นเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” หรือไม่ และปัญหามีว่า ดุลพินิจในการให้คะแนนโดยผู้ตรวจเป็น “ดุลพินิจทางบริหาร” หรือไม่

กรณีตัวอย่างนี้ เป็นกรณีตัวอย่างที่วารสารกฎหมายปกครองขอแนะนำให้ท่านผู้อ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านผู้อ่านที่เป็นนิติกรของส่วนราชการหรือเป็นนักบริหารที่สนใจในปัญหากฎหมายไปตรรกฐานอ่าน เพราะกรณีนี้เป็นกรณีพื้นฐานเรื่องแรกของทฤษฎี “นิติกรรมทางปกครอง”

๒) เรื่องที่สอง มีปัญหาที่น่าศึกษาว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับ “หลักนิติกรรมทางแพ่ง (สัญญาตัวแทน)” ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้อ้างอิงในการตีความปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับ “นิติกรรมทางปกครอง” ของกฎหมายปกครองได้เพียงใด

กรณีนี้มีใช่เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีเอกชนเป็นผู้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังเช่นในกรณีแรก แต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๗) ได้ตอบข้อหารือของกรรมการขนส่งทางบก (กระทรวงคมนาคม) ในปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจของ “นายทะเบียนกลาง (อธิบดีกรมการขนส่งทางบก)” ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่ง (ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก) หลังจากที่ตนเอง (นายทะเบียนกลาง) ได้มอบหมายอำนาจนี้ให้ผู้อื่นไปแล้ว (หน้า ๔๑๗)

ในกรณีนี้ กรรมการร่างกฎหมายได้ทำการวินิจฉัยโดยอ้างอิงบทบัญญัติ มาตรา ๘๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

วารสารกฎหมายปกครองได้นำข้อสังเกต (วิจารณ์) ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์) มาเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของท่านผู้อ่านไว้ด้วยว่า มาตรา ๘๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะนำมาใช้อ้างอิงในเรื่องนี้ได้เพียงใด ข้อสังเกตของคุณชัยวัฒน์ฯ คงจะได้ให้ข้อสรุปใจแก่ท่านผู้อ่านในเรื่องความแตกต่างระหว่างการใช้ปรัชญากฎหมายมหาชนในทางบริหารกับพื้นฐานทางปรัชญากฎหมายแพ่ง (เอกชน) ของนักกฎหมายไทยในปัจจุบันได้บ้าง เพราะคุณชัยวัฒน์ฯ เห็นว่าการมอบอำนาจตามกฎหมายปกครอง (นิติกรรมทางปกครอง)

ไม่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๘๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ข) กรณีตัวอย่าง-หลักความไม่สมบูรณ์ (หรือความสมบูรณ์) ของ “นิติกรรมทางปกครอง”

การศึกษาถึงความไม่สมบูรณ์ของ “นิติกรรมทางปกครอง” ก็เปรียบเสมือนกับการศึกษาถึงการเป็น “โมฆะ” หรือ “โมฆียะ” ของ “นิติกรรมทางแพ่ง” นั่นเอง นิติกรรมทางแพ่งที่เป็นโมฆะหรือเป็นโมฆียะย่อมเสียเปล่าหรือไม่มีผลใช้บังคับ “นิติกรรมทางปกครอง” ที่ไม่สมบูรณ์ก็จะกระทบไปถึงผลใช้บังคับของนิติกรรมทางปกครองได้เช่นเดียวกัน แต่กฎเกณฑ์ของนิติกรรมทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์นี้ มีทฤษฎีที่แตกต่างไปจากกฎเกณฑ์ความเสียเปล่าของนิติกรรมทางแพ่งที่เป็นโมฆะหรือโมฆียะ

ในหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ (หรือความสมบูรณ์) ของ “นิติกรรมทางปกครอง” นี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอคัดเลือก “กรณีตัวอย่าง” มาเสนอท่านผู้อ่านรวม ๒ ประเด็น (๓ เรื่อง) ดังต่อไปนี้

๑) ประเด็นแรก คือ นิติกรรมทางปกครองที่กระทำขึ้นโดยผู้กระทำความสำคัญผิดในสาระสำคัญ จะมีผลใช้บังคับได้เพียงใด

ในประเด็นนี้ มีกรณีตัวอย่าง ๒ กรณีด้วยกัน

กรณีแรก เป็นความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายที่ตอบข้อหารือในปัญหาของกรมตำรวจ (กระทรวงมหาดไทย) เกี่ยวกับปัญหาที่ว่า คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรจะสมบูรณ์หรือไม่ ในเมื่อต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่า การสั่งการ (นิติกรรมทางปกครอง) นั้นได้กระทำไปโดยผิดพลาด เพราะบันทึกรายงานที่เจ้าหน้าที่ได้ทำและนำเสนอต่อ “ผู้มีอำนาจสั่งการ” มีข้อความที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง (หน้า ๓๘๗)

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ มีความเห็นว่า คำสั่งบรรจุ ว่าที่ ร.ต.ต.ก. (ชื่อสมมุติ) ย่อมสมบูรณ์เพราะการออกคำสั่งดังกล่าวได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจแล้ว แต่เลขาธิการฯ เห็นด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายไมตรี ต้นเตมทรัพย์) ที่ว่า ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ก่อให้เกิดผลค่อนข้างประหลาดในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ผู้ที่มีข้อเท็จจริงปรากฏแน่ชัดว่าเป็นบุคคลที่มีความประพฤติไม่สมควรเข้ารับราชการเป็น “พลตำรวจสำรอง” แต่ผู้นั้นกลับสามารถได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรได้โดยถูกต้องและสมบูรณ์ ดังนั้น เลขาธิการฯ จึงเสนอปัญหานี้ต่อ “ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย” เพื่อพิจารณาทบทวน

ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย มีความเห็นยืนยันตามคำวินิจฉัยของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และเลขาธิการฯ ได้

ทำบันทึกข้อสังเกต (วิจารณ์) เรื่องนี้เสนอต่อกรมตำรวจ เพื่อนำไปพิจารณาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและเพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิชากฎหมายปกครองต่อไป

ประเด็นในเรื่องนี้มีว่า “คำสั่ง (นิติกรรมทางปกครอง)” ที่ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายได้สั่งการไปโดยผิดพลาดเพราะได้รับการรายงานข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงต่อความจริงจากเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ จะเป็นคำสั่งที่สมบูรณ์และทางราชการ (รัฐ) ไม่สามารถสั่งแก้ไขคำสั่งนั้นได้ ใช่หรือไม่(?) ปัญหานี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจและมีความสำคัญอยู่ไม่น้อยสำหรับการที่คำวินิจฉัยนี้จะถูกถือให้เป็น “ระเบียบแบบแผน” หรือบรรทัดฐานของทางราชการฯ หากท่านผู้อ่านสนใจปัญหานี้ก็ขอได้โปรดอ่านในรายละเอียด

กรณีที่สอง ซึ่งเป็นกรณีที่ที่น่าสนใจในประเด็นนี้อีกกรณีหนึ่ง ก็คือ กรณีร้องทุกข์ของนายวิษณุ หงส์พงศ์ (หน้า ๔๕๓) โดยในกรณีนี้ ผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์โดยอ้างอิงถึงหลักกฎหมายปกครองไว้ในคำร้องทุกข์ของตน (หมายเหตุ: - แสดงว่า ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ที่สนใจศึกษากฎหมายปกครองอยู่ด้วยผู้นึง) และผู้ร้องทุกข์มีความเห็นว่า ประกาศของกระทรวงสาธารณสุข (ที่ประกาศกำหนดห้องที่ของร้านขายยา ที่ผู้รับใบอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันจำต้องจัดให้มีเภสัชกรประจำอยู่ตลอดเวลาที่เปิดทำการ) เป็น “การกระทำทางปกครอง” ที่ผิดพลาดและไม่มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย

เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสำคัญผิดทั้งในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมาย

ท่านผู้อ่านลองคาดคิดว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จะมีความเห็นในประเด็นนี้ที่ผู้ร้องทุกข์ยกขึ้นอ้างนี้อย่างใดแล้วจึงค่อยอ่านในรายละเอียด

๒) ประเด็นที่สอง คือ การทำนิติกรรมทางปกครอง (การสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง) จะต้องมีเหตุผลสนับสนุนเพียงใดหรือไม่

กรณีนี้ได้แก่กรณีร้องทุกข์ของนายไพโรจน์ โตอ่อน นายไพโรจน์ฯ ร้องทุกข์ขอให้ยกเลิกคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน (นิติกรรมทางปกครอง) ที่สั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์ โดยข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าเป็นที่ยืนยันและเชื่อได้ว่าโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์ได้ออกทับทางสาธารณะ (กว้างประมาณ ๒ เมตร) จริง และเมื่อทางราชการได้ตรวจสอบพยานหลักฐานโดยรอบคอบแล้ว ทางราชการ (กรมที่ดิน) จึงได้พยายามให้ผู้ร้องทุกข์นำรังวัดเพื่อกันเขตทางสาธารณะออกจากโฉนดที่ดิน แต่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอม ดังนั้นทางราชการ (กรมที่ดิน) จึงสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน (ทั้งฉบับ)

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๓) วินิจฉัยว่า อธิบดีกรมที่ดินสั่งการถูกต้องแล้ว แต่เลขาธิการฯ เห็นว่าอธิบดีกรมที่ดิน

สมควรจะสั่ง “แก้ไขโฉนดที่ดิน” โดยกันพื้นที่ออกเฉพาะส่วนที่เป็นเขตทางสาธารณะเท่านั้น ไม่สมควรสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินทั้งฉบับ และเห็นว่าการที่เจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือในการรังวัด มิใช่เป็นเหตุผลที่พอเพียงสำหรับการที่ทางราชการจะสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเสียทั้งฉบับ

(ค) กรณีตัวอย่าง- นิติกรรมทางปกครองสิ้นสุดลงเมื่อใด

อันที่จริง “เหตุ” ที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองสิ้นสุดลง ย่อมมีได้หลายเหตุเหมือนกับ การสิ้นสุดของนิติกรรมทางแพ่ง (เอกชน) ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ เช่น นิติกรรมทางแพ่งย่อมสิ้นสุดลงตามกำหนดเวลาที่ผู้ทำนิติกรรม (ทางแพ่ง) ได้กำหนดไว้เป็นการล่วงหน้า หรือสิ้นสุดลงเมื่อผู้ทำนิติกรรม (ทางแพ่ง) ได้แสดงเจตนาให้นิติกรรมนั้นสิ้นสุดลง ฯลฯ

กรณีตัวอย่างเรื่องการสิ้นสุดของนิติกรรมทางปกครองในกรณีนี้ เป็นเพียง “กรณีตัวอย่าง” ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาของความสิ้นสุดของนิติกรรมทางปกครองเพียง “เหตุเดียว” เท่านั้น แต่อันที่จริงแล้ว นิติกรรมทางปกครองยังอาจสิ้นสุดลงเพราะเหตุอื่น ๆ ได้อีกมากมาย

ข้อเท็จจริงมีว่า เมื่อพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลใช้บังคับและทำให้คำสั่งตัดเงินเดือนข้าราชการซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองสิ้นสุดลง ปัญหาเกิดขึ้นว่าคำสั่งตัดเงินเดือนจะสิ้นสุดลงในวันใด คือ คำสั่งตัดเงินเดือนจะสิ้นสุดลงใน

ในวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลใช้บังคับ (คือวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๖) หรือจะถือว่าคำสั่งนั้นสิ้นสุดลงก่อนนั้นได้ โดยจะถือเอา “วันจ่ายเงินเดือน” เมื่อสิ้นเดือนเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าในวันจ่ายเงินเดือนข้าราชการผู้นั้นถูกล้างมลทินเสียแล้ว รัฐก็ต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ถูกล้างมลทินนั้น “เต็ม” ทั้งเดือน คือต้องจ่ายย้อนไปจนถึงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๖ ด้วย (หน้า ๔๒๕)

ปัญหานี้ เป็นปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ วินิจฉัยเพื่อตอบข้อหารือของกระทรวงการคลัง โดยกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ มีความเห็นว่าทางราชการต้องถือ “วันจ่ายเงินเดือน” เป็นหลัก และดังนั้นจึงต้องจ่ายเงินเดือน (ให้แก่ผู้ถูกล้างมลทิน) เต็มทั้งเดือน โดยย้อนไปจนถึงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายไปยังกระทรวงการคลังพร้อมด้วยความเห็นแย้งของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเลขาธิการฯ เห็นว่าการจ่ายเงินเดือนจะกระทำในวันที่เท่าใดของเดือน ย่อมมิใช่เป็นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย แต่ประเด็นวินิจฉัยอยู่ที่ว่า คำสั่งตัดเงินเดือน (นิติกรรมทางปกครอง) จะมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่เท่าใด และเลขาธิการฯ เห็นว่าคำสั่งตัดเงินเดือนย่อมต้องมีผลใช้บังคับมาจนกระทั่งถึงวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการล้างมลทินฯ มีผลใช้บังคับ (วันที่

๑๒ มีนาคม ๒๕๒๖) และไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการล้างมลทินฯบัญญัติให้คำสั่งเหล่านั้นต้องสิ้นสุดลงโดยมีผลย้อนหลัง ดังนั้น การจ่ายเงินเดือนจึงต้องกระทำให้เป็นไปตามระยะเวลาที่คำสั่งตัดเงินเดือน (นิติกรรมทางปกครอง) ยังมีผลใช้บังคับอยู่ คือต้องตัดเงินเดือนตั้งแต่วันที่ ๑-๑๑ มีนาคม ๒๕๒๖ ออกด้วย

(หมายเหตุ :- ความเห็นของเลขาธิการฯในเรื่องนี้เป็นเรื่องเดิม คือ เป็นเรื่องก่อนที่เลขาธิการฯจะได้เริ่มนำศัพท์เทคนิค “นิติกรรมทางปกครอง” มาใช้ในการวิจารณ์ ดังนั้นในการวิจารณ์เรื่องนี้ เลขาธิการฯจึงยังใช้คำว่า “การกระทำทางปกครอง” และมีได้ใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง”

กระทรวงการคลังเห็นด้วยกับความเห็นแย้งของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้ขอทบทวนกลับไปยัง “ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย” ซึ่งในที่สุดท้ายที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้กลับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒

เท่าที่กล่าวมานี้ เป็นเพียงกลุ่มกรณีตัวอย่างที่เกี่ยวกับ “ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง” อันเป็นทฤษฎีของกฎหมายปกครองเพียงทฤษฎีเดียวเท่านั้น ในเวลาต่อ ๆ ไป ถ้าหากประเทศไทยยังประสงค์จะแก้ไขปัญหาในทางบริหารราชการแผ่นดิน ระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองก็จะต้องมีการะหน้าหน้าในการพัฒนาทฤษฎีกฎหมายปกครองที่เหมาะสม

สมขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก และแม้แต่ “ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง” นี้เอง หลักเกณฑ์ของทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองก็ยังคงพัฒนาต่อไป ปัญหาของประเทศไทยในขณะนี้อยู่ที่ว่า “นักกฎหมาย” ที่ทำหน้าที่อยู่ในสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองจะสามารถนำปรัชญาของกฎหมายทางบริหาร (กฎหมายปกครอง) มาใช้ได้ (ดี) เพียงใด หรือไม่ และการใช้ปรัชญาดังกล่าวจะทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) สามารถมี “หลักกฎหมายปกครอง” และมี “ข้อยุติ” ในการวินิจฉัยที่แตกต่างไปจากพื้นฐานในปัจจุบันได้เพียงใด ซึ่งเรื่องนี้คงเป็นเรื่องที่ท่านผู้อ่านจะต้องรอดูจาก “กรณีตัวอย่าง” ที่จะตามมาในวารสารฉบับต่อ ๆ ไป หลักกฎหมายปกครองเป็นหลักของการบริหารราชการที่ถูกพัฒนาขึ้นด้วยระบบของการให้เหตุให้ผลตามหลักตรรกวิทยา โดยมี “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” และ “สิทธิโดยสุจริตของเอกชน” เป็นเกณฑ์กำกับและเรา (วารสารกฎหมายปกครอง) คงต้องขอปล่อยไว้ให้คำวินิจฉัยของระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองในอนาคตเป็นเครื่องบ่งแสดงต่อท่านผู้อ่านในเวลาต่อไปด้วยตนเอง

อันที่จริง นอกเหนือไปจากปัญหาหรือประเด็นของ “ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง” ตามที่ได้กล่าวไว้ในกรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการให้ข้อสังเกต (วิจารณ์)

ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการฯ ยังได้เริ่มวางแผนทางของทฤษฎีเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองในประเด็นอื่นไว้อีกด้วย ในบางประเด็น เช่น ประเด็นเรื่องการแบ่งประเภทของ “นิติกรรมทางปกครอง” และเรื่องความแตกต่างของ “นิติกรรมทางปกครอง” กับ “นโยบายของฝ่ายบริหาร” เป็นต้น (โปรดดูกรณีร้องทุกข์ของนายวิษณุฯ หน้า ๔๕๓) หากแต่เลขาธิการฯ ยังมีได้ยกขึ้นกล่าวระบุไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะเจาะจง เพราะประเด็นเหล่านั้นยังมีใช่เป็น “ประเด็นโดยตรง” ที่วารสารกฎหมายปกครองประสงค์จะเน้นเป็น “ทฤษฎี” ไว้ในครั้งนี ต่อไปนี้วารสารกฎหมายปกครองจะขอลำดับถึง “ทฤษฎีกฎหมายปกครองด้านวิธีสบัญญัติ” ต่อไป

ทฤษฎีกฎหมายปกครองด้านวิธีสบัญญัติ (procedural law)

นอกเหนือจากหลักกฎหมายสารบัญญัติ (substantive law) ในเรื่องนิติกรรมทางปกครองที่แยกออกจากหลักนิติกรรมทางแพ่งแล้ว สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (ของต่างประเทศ) ยังได้แยกหลักกฎหมายด้าน “วิธีสบัญญัติ (procedural law)” ของคดีปกครองออกจากวิธีสบัญญัติของคดีแพ่งอีกด้วย แต่ก่อนที่จะกล่าวถึง “กรณีตัวอย่าง” ในด้านวิธีสบัญญัตินี้ วารสารกฎหมายปกครองใคร่ขอลำดับถึงความสำคัญของกฎหมายวิธีสบัญญัติไว้พอเป็นสังเขปเล็กน้อย

เป็นที่น่าประหลาดใจอย่างมากที่ผู้เชี่ยวชาญวิชาการบริหารก็ดีหรือนักจัดองค์กร (O&M) ของเราก็ดี มักจะมองข้ามความสำคัญของบทกฎหมายที่เป็นวิธีพิจารณา อันเป็นบทกฎหมายที่นักกฎหมายเรียกกันว่า “กฎหมายวิธีสบัญญัติ”

ตัวอย่างเช่น เมื่อปรากฏความล้มเหลวในด้านการปราบปรามอาชญากรรม ผู้เชี่ยวชาญวิชาการบริหารหรือนักจัดองค์กรเหล่านี้ก็จะมุ่งไปสู่กฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจหรือของกรมอัยการฯ หรือการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงยุติธรรม และการจัดตั้งศาลเพิ่มขึ้น แต่ถ้าจะลองถามนักวิชาการบริหารหรือนักจัดองค์กรเหล่านั้นดูว่า “อำนาจหน้าที่” ของตำรวจ-อัยการ-ผู้พิพากษา (ศาล) ที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอยู่อย่างใด และอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างไร วารสารกฎหมายปกครองก็คงจะไม่ประหลาดใจว่า จะมีนักวิชาการบริหารและนักจัดองค์กร (O&M) จำนวนน้อยมากที่จะสามารถเข้าใจและอธิบายถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้ง ๓ ประเภท ตำรวจ-อัยการ-ผู้พิพากษา (ศาล) ได้อย่างพอเพียง

ประเทศไทยคงจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาการปราบปรามอาชญากรรมได้ ถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการ ไม่ทราบถึง “อำนาจหน้าที่”

และความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ของตำรวจ-อัยการ-ผู้พิพากษา (ศาล) เป็นอย่างดี และการนำ “ระบบการจัดการบริหารโดยกำหนดเป้าหมาย (MBO)” คมนำมาใช้ไม่ได้ผลในการจัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการจะ “จำกัดเป้าหมาย” ของการปรับปรุงไว้เฉพาะหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่ง (ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา) โดยเฉพาะ เพราะกระบวนการยุติธรรมในทางอาญานั้นเป็นระบบการบริหารงานขนาดใหญ่ โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และอำนาจหน้าที่นี้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตำรวจ-อัยการ-ผู้พิพากษา (ศาล) จะมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา และทุกฝ่ายมีความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกัน ในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่ละคดี ดังนั้น การปรับปรุงและการวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่และระบบบุคลากรของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ตำรวจ-อัยการ-ผู้พิพากษา (ศาล) ในกระบวนการยุติธรรม จึงควรต้องกระทำพร้อมกันและกำหนดให้สอดคล้องกัน เป้าหมาย (objective) จึงจะบรรลุผล

กฎหมายสารบัญญัติจำนวนมาก เช่นการแก้ไขกฎหมายเพิ่มอัตราโทษชั้นสูงของการกระทำผิดอาญา ได้กลายเป็นเพียงตัวอักษร และไม่สามารถบังคับใช้ได้บังเกิดผลตาม

เจตนารมณ์ของกฎหมายสารบัญญัติได้ เพราะความบกพร่องในกระบวนการวิธีสบัญญัติ และถ้าจะพิจารณาให้ไกลไปถึงประวัติความเป็นมาในอดีตที่รัฐจำเป็นต้องตรา “วิธีพิจารณา” ให้มีขั้นตอนของการใช้อำนาจขึ้นเป็นบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็จะทราบได้ว่า รัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมดุลพินิจของ “ผู้พิพากษา” ในการชี้ขาด เนื่องจากผู้พิพากษาในอดีตกาล (ซึ่งมีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาด้วยตนเอง) นั้น ได้บิดเบือนการใช้อำนาจ (abuse of power) ในการรับฟังพยานหลักฐาน และในการใช้ดุลพินิจชี้ขาดนั่นเอง จริงอยู่ ปัญหาในขณะนี้อาจจะแตกต่างกับปัญหาในอดีต แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงก็ยังมีอยู่ว่า นักกฎหมายในปัจจุบันก็ยังมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ “เลือก” ตัดสินชี้ขาดตามที่ตนเองเห็นสมควรได้อยู่นั่นเอง

การมองข้ามความสำคัญของกฎหมายวิธีสบัญญัติ (วิธีพิจารณาความ) ของนักวิชาการบริหารหรือนักจัดองค์กร (O&M) นี้เอง ที่อาจเป็นผลทำให้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลภาษี และวิธีพิจารณาความในศาลภาษีสามารถตราออกมาใช้บังคับได้โดยมิได้ผ่านการวิเคราะห์ของนักวิชาการบริหารหรือนักจัดองค์กรอย่างแท้จริง

กฎหมายวิธีสบัญญัติมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายสารบัญญัติ กล่าวคือ มีทั้งที่บัญญัติไว้เป็นตัวบทกฎหมายแน่ชัด (เป็นลายลักษณ์อักษร) และมีทั้งที่ต้องการอุดช่องว่างของ

กฎหมายด้วยอาศัยการตีความกฎหมายหรืออาศัย case law ดังนั้น ถ้านักกฎหมาย (กรรมการหรือผู้พิพากษา) ที่ทำหน้าที่อยู่ในสถาบันฝ่ายกฎหมายจะตีความหรืออุดช่องว่างของกฎหมายวิธีสบัญญัติ โดยมีพื้นฐานทาง “ปรัชญากฎหมาย” ที่ปราศจากแนวทางที่แน่นอน หลักกฎหมายสารบัญญัติก็อาจไร้สภาพบังคับไปได้ และด้วยเหตุนี้ วารสารกฎหมายปกครองจึงได้ทำหน้าที่ติดตาม “กรณีตัวอย่าง” ในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีกฎหมายปกครองด้านวิธีสบัญญัติ เพื่อนำมาเสนอต่อท่านผู้อ่าน เช่นเดียวกับการติดตาม “กรณีตัวอย่าง” ที่เกี่ยวกับทฤษฎีกฎหมายปกครองด้านสารบัญญัติ

ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ กองบรรณาธิการจะขอนำกรณีตัวอย่างที่เกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วย “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” มาเสนอต่อท่านผู้อ่าน โดยบางกรณีจะเป็นกรณี que แสดงให้เห็นว่า ในการตีความกฎหมายวิธีสบัญญัตินั้น บางทีก็มีความจำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานจากทฤษฎีด้านสารบัญญัติ (เช่น ทฤษฎีว่าด้วยนิติกรรมทางปกครอง) อยู่ด้วย

ปัญหาที่ว่า ใครบ้าง คือ “ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย” ที่จะมีสิทธิร้องทุกข์ต่อสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

แนวทางการตีความ “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) นี้ ท่านผู้อ่านคงจะ

ยังจำได้ถึงกรณีตัวอย่างสำคัญที่วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๒ ตอนที่ ๓ ได้นำมาเสนอต่อท่านผู้อ่านไว้แล้ว คือกรณีคำร้องทุกข์ของเรือเอก เบญจะ วิสุมิตะนันท์ โดยในกรณีของเรือเอก เบญจะนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารได้สั่ง “กลับ” คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และได้สั่งการโดยยึดถือเหตุผลตามข้อวิจารณ์ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผลของการสั่งการของท่านนายกรัฐมนตรีได้ทำให้แนวทางการตีความ “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” แตกต่างออกไปอย่างตรงกันข้ามกับความหมายของคำว่า “ผู้เสียหายในคดีอาญา” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา วารสารกฎหมายปกครองเชื่อว่ากรณีนี้จะเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่าการสั่งการของนายกรัฐมนตรีได้ทำให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะ (characteristic) ของ “ปรัชญากฎหมายปกครอง” ในฐานะที่กฎหมายปกครองเป็นสาขากฎหมายเอกเทศแยกออกจากสาขากฎหมายอื่น และเป็นการสั่งการที่ทำให้เกิด “บรรทัดฐาน” ของคดีปกครองที่แตกต่างไปจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของศาลยุติธรรม (ที่มีอำนาจทางคดีอาญา)

ดังนั้น เพื่อความต่อเนื่องเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วย “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” ที่วารสารกฎหมายปกครองเล่มก่อนได้นำมาเสนอต่อท่านผู้อ่านไว้แล้ว วารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้จึงได้นำ “กลุ่ม” คำวินิจฉัยของคณะ

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พร้อมด้วยข้อวิจารณ์ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับปัญหา “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” มาเสนอต่อท่านอีก ๓ เรื่อง คือ กรณีร้องทุกข์ของร้อยตรีปนิธาน เลิศฤทธิ์ (หน้า ๕๔๔) กรณีของนายวิษณุ หงส์พงศ์ (หน้า ๕๕๓) และกรณีของนางนงเยาว์ วิจารณ์ภูธร (หน้า ๕๔๑)

กรณีตัวอย่างในประเด็นที่ว่า “ใครคือผู้เสียหายในคดีปกครอง” ของทั้ง ๓ กรณีนี้มีตั้งแต่กรณีที่เลขาธิการฯ ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และนายกรัฐมนตรี (โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้สั่งการโดยถือตาม “เหตุผล” ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ไปจนถึงเรื่องที่เลขาธิการฯ เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นการชั่วคราว

กรณีแรก คือกรณีร้องทุกข์ของร้อยตรีปนิธานฯ เป็นกรณีที่เลขาธิการฯ ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในเรื่องนี้ เลขาธิการฯ ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยไว้แตกต่างกับประเด็นที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้กำหนดไว้ กล่าวคือเลขาธิการฯ ได้กำหนดประเด็นโดยอ้างอิงไปถึงทฤษฎีกฎหมายปกครองทางสารบัญญัติ (นิติกรรมทางปกครอง) ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่าผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งราชการตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมาก่อน และในขณะดำรงตำแหน่งนั้นผู้นั้นได้ออกคำสั่งทางราชการ (นิติกรรมทาง

ปกครอง) อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ต่อมาปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งคนใหม่ได้สั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมโดยผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนั้นเห็นว่าคำสั่งใหม่ (นิติกรรมทางปกครอง) เป็นการสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาที่จะวินิจฉัยมีว่า ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งแต่เดิมนั้น จะมีสิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่

กรณีที่สอง คือกรณีร้องทุกข์ของนางนงเยาว์ฯ เป็นกรณีที่เลขาธิการฯ เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน (สำหรับระยะที่สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองกำลังอยู่ในขั้นพัฒนา) โดยในกรณีร้องทุกข์นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยยอมรับว่า “ผู้ใช้ถนน” เป็นผู้ที่มีสิทธิร้องทุกข์เกี่ยวกับความไม่พอเพียงของแสงสว่างบนท้องถนนได้

และกรณีที่สาม ซึ่งเป็นกรณีสุดท้าย คือกรณีร้องทุกข์ของนายวิษณุฯ ซึ่งเป็นกรณีเป็นที่สนใจของสมาคมร้านขายยา และเจ้าของและผู้ประกอบการร้านขายยาโดยทั่วไป เรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นร่วมกันว่าบุคคลที่ยังไม่ได้รับความเสียหายแต่อาจจะได้รับความเสียหายจากกฎหมาย (คือ ประกาศกระทรวงสาธารณสุขซึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับ เพราะยังไม่ถึงกำหนดวันใช้บังคับที่ได้กำหนดไว้โดยแน่นอนแล้ว บุคคลเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าเป็น “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” แล้ว และ

สามารถร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

เท่าที่วารสารกฎหมายปกครองกล่าวถึงการตีความของ “กฎหมายวิธีสบัญญัติ (procedural law)” มาเพียงเท่านี้และกล่าวเพียงประเด็นเดียว คือ “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” ท่านผู้อ่านก็คงจะพอมองเห็นความสำคัญของกฎหมายวิธีสบัญญัติได้แล้วว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีสบัญญัติ มีความสำคัญพอที่จะทำให้กฎหมายสารบัญญัติ (substantive law) ไร้ผลได้มากน้อยเพียงใด ถ้าหากนักกฎหมาย (กรรมการหรือผู้พิพากษา) ที่ทำหน้าที่ชี้ขาดคดีหรือข้อพิพาทจะ “เลือก” วินิจฉัยไปในทางหนึ่งทางใดตามที่นักกฎหมายเห็นสมควร

แต่ก่อนที่จะวารสารกฎหมายปกครองจะกล่าวถึงหัวข้อต่อไป ซึ่งเป็นหัวข้อที่กล่าวถึงบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กฎหมายแพ่งเอกชน-มิติเดิมของกฎหมายไทย) ทั้งนี้ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้เปรียบเทียบกับกฎหมายปกครอง (มิติใหม่ของกฎหมายไทย) ยังมีคำวินิจฉัยทางปกครองอยู่อีกเรื่องหนึ่งที่วารสารกฎหมายปกครองได้นำมาลงไว้แต่ยังมิได้กล่าวถึงคำวินิจฉัยนั้นคือคำวินิจฉัยในกรณีร้องทุกข์ของนายศุภชัย ทนงคงสวัสดิ์ (หน้า ๔๔๑) ในเรื่องนี้นายศุภชัยฯ ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการขออนุญาตเปิดร้านขายยาจากทางราชการ (กระทรวงสาธารณสุข) แต่ปรากฏว่า หลังจากที่คณะกรรมการวินิจฉัย

ร้องทุกข์ได้รับเรื่องร้องทุกข์ของนายศุภชัยฯ ไว้พิจารณาแล้ว ทางราชการได้แก้ไขปัญหามาให้ผู้ร้องทุกข์ถูกลงไปได้

ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงได้ยุติเรื่องร้องทุกข์นั้นเสีย ซึ่งในการร้องทุกข์เรื่องนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตไว้ว่า การแก้ไขปัญหามาของส่วนราชการ (กระทรวงสาธารณสุข) ดังกล่าว เป็นเพียงการแก้ไข “เฉพาะกรณี” หรือเฉพาะหน้า แต่ปัญหาในระยะยาวยังมิได้รับการแก้ไข ดังนั้น เลขาธิการฯ จึงได้เสนอให้ท่านนายกรัฐมนตรีสั่งการให้กระทรวงสาธารณสุขแก้ไขปัญหาระยะยาวด้วยการแก้ไขกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับเรื่องนี้เสียใหม่ และกองบรรณาธิการใคร่ขอเรียนว่า การที่วารสารกฎหมายปกครองได้นำกรณีร้องทุกข์ของนายศุภชัยฯ มาลงไว้ ก็เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงประโยชน์ของการจัดองค์กรในระบบร้องทุกข์ว่า หน่วยงานบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) มิได้มุ่งแต่เฉพาะการแก้ปัญหเฉพาะกรณีเป็นราย ๆ ไป แต่ความสำคัญของการจัดองค์กรของระบบสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง จะมุ่งหมายแก้ไขปัญหาระยะยาวเป็นหลักและเป็นเรื่องสำคัญ เพราะการแก้ไขปัญหาระยะยาวด้วยการวาง “บรรทัดฐานของคำวินิจฉัย” หรือด้วยการแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมนั้น จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ “ต้นเหตุ” ของปัญหา อันจะเป็นผลทำให้ขจัดปัญหาที่คล้ายคลึงกันในอนาคตไปได้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงหวังว่า ท่านผู้อ่าน

คงจะเข้าใจ “ภาวะ” ของหน่วยงานบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ได้โดยแท้จริงยิ่งขึ้น

(๒)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิติเดิมของกฎหมายไทย

ในหัวข้อที่แล้วมา บรรณาธิการได้กล่าวถึงหลักกฎหมายปกครอง มิติใหม่ของกฎหมายไทยไปแล้ว ดังนั้น เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้มีโอกาสพิจารณาถึงปัญหาสภาพพื้นฐานของนักกฎหมายไทยในด้านปรัชญากฎหมาย (เอกชน) ด้วยตัวของท่านผู้อ่านเองในบางเรื่อง วารสารกฎหมายปกครองจึงขอนำบทความที่เกี่ยวกับหลักกฎหมายแพ่ง (เอกชน) ว่าด้วยเรื่องสิทธิของบุตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาลงไว้ ณ ที่นี้

ท่านผู้อ่านอาจจะกำลังอยากรู้อยากทราบว่า การบังคับใช้ (law enforcement) บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นมิติเดิมของกฎหมายไทย (original dimension) เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ในเรื่องต่าง ๆ ได้เป็นไปตามแนวทางของประเทศอื่น ๆ ในโลกหรือไม่

บทความเรื่อง “สิทธิของบุตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เป็นบทความที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ คุณชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์ คุณประสงค์ วินัยแพทย์

และคุณอัพร จารุจินดา ได้ทำการเขียนร่วมกัน (หน้า ๓๒๙) และบทความนี้เป็นบทความที่กองบรรณาธิการได้จัดทำขึ้น โดยมีความมุ่งหมายให้เป็นการค้นคว้าเพิ่มเติมจากบทความเรื่องเดียวกันนี้ที่บรรณาธิการเองเคยเขียนไว้เองตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒

(หมายเหตุ:- โปรดดูบทความเรื่อง “ความเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายและความเป็นบุตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” โดย ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เล่ม ๑ ตอนที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๑)

บทความใหม่นี้มีลักษณะเป็นบทความทางวิจัยเพื่อติดตามแนวความคิดของนักกฎหมายไทยหลังจากที่ได้มีบทความในเรื่องบุตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้มาแล้วเมื่อ ๑๖ ปี โดยกลุ่มผู้เขียน (คุณชัยวัฒน์ ฯลฯ) ได้ทำการตรวจสอบแนวความคิดปัจจุบันของนักกฎหมายไทยในเรื่องเดียวกันนี้ จากตำราการสอนในระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยและตามที่ปรากฏจากคำพิพากษาของศาล (ที่มีอำนาจทางแพ่ง) ในระยะหลัง ๆ นี้

เพราะเหตุใด บทความใหม่นี้จึงมีความสำคัญในการศึกษาวิจัยนิติปรัชญา (ทางกฎหมายเอกชน) ของนักกฎหมายไทย

ท่านผู้อ่านคงจำได้ว่า ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มก่อนหน้านี้นี้ กองบรรณาธิการได้นำ “กรณีตัวอย่าง” เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” มาเปรียบเทียบกับความหมายของคำว่า “ผู้เสียหายนิตินัยใน

คดีอาญา” และบรรณาธิการได้ให้ข้อสังเกตต่อท่านผู้อ่านไว้ว่า ความหมายของคำว่า “ผู้เสียหายนิตินัยในคดีอาญา” ที่วงการนิติศาสตร์ (ไทย) ได้ยอมรับกันมาเป็นบรรทัดฐานตามคำพิพากษาศาลฎีกาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๙ จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๒๘ (เป็นเวลา ๕๐ ปี) นั้น เป็นการตีความที่มีได้มีแนวทางมาจากต่างประเทศใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศในระบบแองโกลแซกซอนหรือในระบบประมวลกฎหมาย

บทความเกี่ยวกับ “สิทธิของบุตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ที่บรรณาธิการได้เขียนไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ นั้น บรรณาธิการก็ได้เขียนขึ้นด้วยความคล้อยใจในลักษณะเดียวกันกับปัญหาเรื่อง “ผู้เสียหายนิตินัยในคดีอาญา” นั่นเอง กล่าวคือ ในขณะที่ บรรณาธิการได้อ่าน “รายงานของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิของบุตรนอกสมรส” และพบว่า ในรายงานของสหประชาชาติที่จัดทำโดยผู้เชี่ยวชาญกฎหมาย (ชาวต่างประเทศ) ได้เขียนไว้มีความว่า ตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย “บุตรนอกสมรส” สามารถเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดูจากบิดา (ตามธรรมชาติ) ได้ ซึ่งทำให้บรรณาธิการจนเป็นอย่างยิ่งว่า เพราะเหตุใด ความเข้าใจของผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาติจึงขัดกับความเข้าใจของบรรณาธิการเองและของนักกฎหมายไทยอย่างตรงกันข้าม และขัดแย้งกับการสอนกฎหมายในเรื่องนี้

ที่ทำกันอยู่ในคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของไทยโดยสิ้นเชิง

ด้วยความอยากรู้ ทำให้บรรณาธิการต้องทำการศึกษาค้นคว้าหลักกฎหมายของต่างประเทศในเรื่อง “สิทธิของบุตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” รวมทั้งตรวจสอบความเป็นมาในการยกร่างบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัวด้วยและในที่สุดก็ค้นพบว่า ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ นี้ (อาจ) มีความหมายให้เข้าใจได้ว่า บุตรนอกสมรสมีสิทธิได้รับค่าอุปการะเลี้ยงดูจากบิดา (ตามธรรมชาติ) ได้ และพบว่า หลักการในเรื่องสิทธิของบุตรนอกสมรสนี้ เป็นหลักการที่ประเทศที่พัฒนาแล้วได้ยอมรับกันมาไม่ต่ำกว่า ๘๐-๙๐ ปีแล้ว (ในขณะนั้น) ดังนั้น บรรณาธิการจึงได้เรียบเรียงและเขียนบทความขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ (หมายเหตุ: เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้เปรียบเทียบสาระของบทความเดิมและบทความใหม่ วารสารกฎหมายปกครองจึงได้นำบทความเดิมมาลงไว้ในวารสารกฎหมายปกครองนี้อีกครั้งหนึ่ง (หน้า ๓๕๓) แต่ขอให้ท่านผู้อ่านโปรดระลึกว่า เลขหมายมาตราต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในบทความเดิมจะเป็นเลขหมายตามมาตราเดิมของ ปพพ. บรรพ ๕ ก่อนมีการแก้ไขปพพ. ในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ทั้งสิ้น)

อันที่จริง ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๙ คือขณะ ยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ซึ่งได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ นั้น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุง สิทธิของบุตรนอกสมรสนี้ต่อคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่พิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ในขณะนั้นแล้ว เพื่อให้มี การแก้ไขด้วยคำในบทบัญญัติต่าง ๆ ในเรื่องนี้ เสียใหม่ให้ชัดเจนไปในทางหนึ่งทางใดว่า จะ ให้บุตรนอกสมรสมีสิทธิได้รับค่าอุปการะเลี้ยงดู จากบิดา (ตามธรรมชาติ) หรือไม่ ทั้งนี้ โดย จะได้ไม่ต้องมีการตีความหรือใช้แนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาศาลฎีกาที่นักกฎหมาย ยึดถือกันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๔ อีกต่อไป แต่ อย่างไรก็ตามด้วยคำในบทบัญญัติเรื่องนี้ของ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ก็มิได้รับการแก้ไข ให้ชัดเจนขึ้นแต่อย่างใด และยิ่งกว่านั้น ด้วย คำที่ให้อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในปัจจุบัน กลับดูเหมือนว่าจะทำให้ปัญหา เกี่ยวกับ “สิทธิของบุตรนอกสมรส” ที่มีต่อ บิดา (ตามธรรมชาติ) สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น

ฉะนั้น ในปีนี้ (พ.ศ. ๒๕๒๘) วารสาร กฎหมายปกครองเล่มนี้จึงได้จัดทำบทความ เกี่ยวกับสิทธิของบุตรนอกสมรสซ้ำอีกครั้งหนึ่ง เพื่อที่จะตรวจสอบ “แนวความคิดของนัก กฎหมายไทย” ในเรื่องนี้สำหรับช่วงระยะเวลา ๑๖ ปีที่ล่วงมาแล้ว โดยบรรณาธิการได้ขอให้

ผู้รับภาระเขียนบทความใหม่นี้ทำการตรวจสอบ วิวัฒนาการของกฎหมายต่างประเทศอีก ครั้งหนึ่ง และตรวจสอบเปรียบเทียบกับ “คำ บรรยายวิชากฎหมายครอบครัว” ที่สอนกันอยู่ ในมหาวิทยาลัยทั่ว ๆ ไปในปัจจุบันนี้ และ ตรวจสอบคำพิพากษาของศาลฎีกาเกี่ยวกับสิทธิ ของบุตรนอกสมรส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง สิทธิของบุตรนอกสมรสในการเรียกค่าอุปการะ เลี้ยงดูจากบิดา (ตามธรรมชาติ)

สิ่งที่ปรากฏจากบทความใหม่นี้ คือ คำ พิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๓๐/๒๕๒๒ ได้วินิจฉัย ว่าชายหญิงอยู่กันโดยเปิดเผยแต่ไม่จดทะเบียน มีบุตร ๒ คน มีสติบัตรของนายทะเบียน บุตร จะได้รับค่าอุปการะเลี้ยงดูจากบิดาได้ต่อเมื่อ มารดาต้องฟ้องให้บิดารับรองบุตรเสียก่อน และบุตรจะได้รับค่าอุปการะเลี้ยงดูได้ต่อเมื่อ มีคำพิพากษาดังที่สุด และในคำอธิบายประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ว่าด้วย ครอบครัวที่จัดพิมพ์ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ อธิบายไว้ว่า “.....บุตรนอกสมรสไม่มีความ สัมพันธ์อันใดกับบิดา”

บทความเรื่อง “สิทธิของบุตรที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย” ของคุณชัยวัฒน์-คุณประสงค์-คุณอิศพร จะให้ข้อเท็จจริงแก่ท่านผู้อ่านว่า กฎหมายของต่างประเทศ (ฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ) ได้เป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาล ฎีกาของไทยและตามคำบรรยายของมหา-วิทยาลัยของไทยดังกล่าวหรือไม่

ท่านผู้อ่านที่รัก การที่ “บุตรนอกสมรส” ของไทยไม่สามารถเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดูจากบิดา (ตามธรรมชาติ) ได้นั้น เป็นไปเพราะความผิดพลาดของการใช้ถ้อยคำในกฎหมาย หรือเพราะความผิดพลาดของการตีความโดยผู้พิพากษา หรือเพราะความผิดพลาดแม้แต่การสอนวิชากฎหมายครอบครัวในมหาวิทยาลัย หรือเพราะคนไทยเราไม่ต้องการให้บุตรนอกสมรสได้รับค่าอุปการะเลี้ยงดูจากบิดา (ตามธรรมชาติ) คำถามนี้คงเป็นคำถามที่เราทั้งหลายคงต้องถามตัวเองกันอยู่ตลอดเวลาไป

ในหลัก “กฎหมายครอบครัว” อะไรคือ legitimation (การทำให้เด็กเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมาย) อะไรคือ acknowledgement หรือ recognition (การรับรองบุตร) และอะไรคือ การก่อตั้งความเป็นบิดามารดากับบุตร (affiliation) สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่สอนหรือเข้าใจกันเป็นสามัญในระหว่างนักกฎหมายไทยหรือในการสอนระดับปริญญาตรีของประเทศไทยแล้ว หรือยัง แต่วารสารกฎหมายปกครองขอเรียนต่อท่านผู้อ่านว่า สิ่งเหล่านี้อยู่ในตำราการสอนในระดับปริญญาตรีของต่างประเทศมาแล้ว นับเป็นร้อยปี

ในบทความเรื่องนี้ ผู้เขียนได้อ้างอิงไว้ว่า “.....พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โดยพระราชทานความเห็นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ ไว้ว่า....ระบบการมีภริยาได้หลายคนนั้นไม่ได้ขัดกับศีลธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีในประเทศไทย.....เมื่อเห็นว่าระบบผัวเดียวเมีย

เดียวดีกว่าในแง่ให้ความสำคัญแก่ฐานะสตรีมากขึ้น แต่ถ้ากฎหมายเปลี่ยนไปเช่นนี้ ก็ควรมีวิธีการมิให้บุตรที่เกิดจากภริยาน้อยต้องเดือดร้อนควรต้องให้มีระบบที่บังคับให้ต้องรับเลี้ยงดูเด็กเหล่านั้น.....มิฉะนั้นบิดาตามธรรมชาติจะหนีหายไปไม่ดูแลบุตรของตน”

นักกฎหมายของไทยเราเอง เป็นสาเหตุของการ “ทำให้บิดาตามธรรมชาติหนีหายไปไม่ดูแลบุตรของตนใช่หรือไม่” (?)

วารสารกฎหมายปกครองจึงขอเสนอบทความเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นมิติเดิมของกฎหมายไทย มาเพื่อที่ท่านผู้อ่านและนักบริหารจะได้ช่วยกันพิจารณาและให้คำตอบแก่ตัวของท่านเอง แต่สิ่งที่วารสารกฎหมายปกครองจะขอยืนยันไว้ก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) สำหรับกฎหมายแพ่ง (เอกชน) สำหรับประเทศไทยก็ยังมีอยู่อีกมาก มิใช่จะมีแต่เรื่อง “สิทธิของบุตรนอกสมรส” เพียงเรื่องเดียว และนอกเหนือไปจาก “คดีแพ่ง” เหล่านี้แล้ว ก็ยังคงจะมี “คดีอาญา” “คดีปกครอง” “คดีแรงงาน” ฯลฯ (หรืออาจจะมี “คดีภาษี” ที่จะตามมาอีกในอนาคต!)

(๓)

บทความทางวิชาการ

ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ ได้นำบทความทางวิชาการมาเสนอต่อท่านผู้อ่าน

รวม ๓ เรื่องด้วยกัน คือ เรื่องแรกเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ “กฎหมายปกครอง” ของต่างประเทศ และเป็นบทความที่แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ต่างประเทศ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความแตกต่างของระบบกฎหมายและการจัดรูปแบบขององค์กรที่ใช้อยู่ในประเทศคอมมอนลอว์ (อังกฤษ) กับระบบของประเทศฝรั่งเศส (ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของหลักกฎหมายปกครองของประเทศกลุ่มซีวิลลอว์) บทความนั้นคือ “กฎหมายปกครองตามทัศนะของอังกฤษ (ต่อ)” โดยคุณชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์ เรื่องที่สองเป็นเรื่องของไทยเราเองคือเรื่อง “อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย” โดยคุณชาญชัย แสวงศักดิ์ กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนเรื่องที่สามเป็นเรื่องการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยคุณยงยุทธ สาระสมบัติ ซึ่งเป็นบทความที่ผู้เขียนในฐานะผู้อ่านได้ส่งมายังวารสารกฎหมายปกครอง

บทความเรื่อง “กฎหมายปกครองตามทัศนะของอังกฤษ (ต่อ)” ของคุณชัยวัฒน์ ได้นำมาลงในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้เป็นตอนที่ ๓ โดยลงต่อจากวารสาร ๒ เล่มก่อน บทความของคุณชัยวัฒน์ ตอนที่ ๓ นี้เป็นบทความที่ยอมรับวิจารณ์ที่นักกฎหมายที่มีชื่อของอังกฤษเองได้ทำการวิจารณ์หนังสือของ Dicey

กองบรรณาธิการหวังว่า ท่านผู้อ่านคงจำได้ว่า Dicey เป็นนักกฎหมายมหาชนซึ่งมีชื่อเสียงมากในปลายศตวรรษที่ ๑๙ และได้เขียนหนังสือที่มีการกล่าวขวัญกันมากที่สุด คือ The Introduction to the Study of the Law of the Constitution (ค.ศ. ๑๘๘๕-พ.ศ. ๒๔๒๘) และหลักนิติธรรม (the Rule of Law) ที่ปรากฏในหนังสือของ Dicey ได้เป็นเรื่องที่นักกฎหมายไทยจำนวนหนึ่งชอบนำมากล่าวขวัญถึงบ่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่หลาย ๆ ท่านเหล่านั้นอาจจะยังไม่ได้อ่านหนังสือของ Dicey ซึ่งในเรื่องนี้ คุณชัยวัฒน์ฯ ได้อุตส่าห์ย่อสาระจากหนังสือของ Dicey ที่มีจำนวนประมาณ ๕๐๐ หน้า มาเสนอต่อท่านผู้อ่านไว้แล้ว และได้นำลงไว้ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มก่อนหน้า (เล่ม ๓ ตอนที่ ๑)

ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ คุณชัยวัฒน์ฯ ได้ย่อหนังสือของศาสตราจารย์ต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงของอังกฤษในศตวรรษที่ ๒๐ ซึ่งวิจารณ์ความคิดเห็นของ Dicey ในปลายศตวรรษที่ ๑๙ มาเสนอต่อท่านผู้อ่านถึง ๕ ท่านด้วยกัน คือ

— C.J. Hamson ศาสตราจารย์วิชากฎหมายเปรียบเทียบแห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ หนังสือเรื่อง Executive Discretion and Judicial Control (ค.ศ. ๑๙๕๔-พ.ศ. ๒๔๙๗)

— E.C.S. Wade ศาสตราจารย์วิชากฎหมาย มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ หนังสือ

Law of the Constitution (ค.ศ. ๑๙๕๙-พ.ศ. ๒๕๐๒)

– Sir Ivor Jennings หนังสือ The Law and the Constitution (ค.ศ. ๑๙๕๙-พ.ศ. ๒๕๐๒)

– W.A. Robson ศาสตราจารย์วิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยลอนดอน หนังสือ Law and Opinion in England in the 20th Century (ค.ศ. ๑๙๕๙-พ.ศ. ๒๕๐๒) และ

– H.W.R. Wade ศาสตราจารย์วิชา กฎหมาย มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด หนังสือ Administrative Law (ค.ศ. ๑๙๖๑-พ.ศ. ๒๕๐๔)

วารสารกฎหมายปกครองคงไม่มีความจำเป็นต้องย่อสาระของข้อวิจารณ์ของท่าน ศาสตราจารย์ทางกฎหมายของอังกฤษทั้ง ๕ ท่านดังกล่าวข้างต้นที่ปรากฏอยู่ในบทความของคุณชัยวัฒน์ฯ มาลงไว้ในบทบรรณาธิการนี้อีก เนื่องจากคุณชัยวัฒน์ฯ ได้เขียนไว้โดยสรุปสาระไว้แล้ว และข้อวิจารณ์ของท่าน ศาสตราจารย์เหล่านี้ ก็ย่อมเหมือนกับข้อวิจารณ์ทางกฎหมายของบรรดาศาสตราจารย์ที่ยิ่งใหญ่ทั้งหลาย กล่าวคือ เฉพาะท่านผู้อ่านที่มีพื้นฐานทาง “กฎหมายเปรียบเทียบ” หรือ เคยศึกษาวิวัฒนาการของระบบศาลของต่างประเทศและระบบผู้พิพากษาของต่างประเทศมาบ้างแล้วเท่านั้น จึงจะ “อ่าน” ความคิดของท่านศาสตราจารย์ชาวอังกฤษเหล่านี้ได้

แต่สิ่งที่แน่นอนก็คือ บทวิจารณ์ของ ศาสตราจารย์ชาวอังกฤษฯ จะชี้ไปในแนวทางเดียวกัน คือ ความผิดพลาดในแนวความคิดเห็นของ Dicey ได้มีผลกระทบต่อการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของอังกฤษ และทำให้หลักกฎหมายปกครองของอังกฤษเริ่มต้นพัฒนาช้าเกินไปกว่าสภาพการขยายตัวของอำนาจหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน

ความคิดเห็นของ Dicey ก็ดี และความคิดเห็นของนักกฎหมายไทยที่อ้างอิงความคิดเห็นของ Dicey ก็ดี จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองประเทศไทยเราหรือไม่ คงจะเป็นปัญหาที่วารสารกฎหมายปกครองปล่อยให้ท่านหาคำตอบเอาเอง แต่สิ่งที่กองบรรณาธิการอยากจะกล่าวไว้เพื่อเป็นข้อสังเกตก็คือ หนังสือต่าง ๆ ของศาสตราจารย์ชาวอังกฤษที่ได้ระบุชื่อไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้เป็นหนังสือที่จัดพิมพ์อยู่ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๔-๑๙๖๑ ซึ่งถ้าจะนับเวลาจากที่หนังสือเหล่านั้นได้จัดพิมพ์ขึ้นจนถึงปัจจุบันนี้ คือ ถึงเวลาที่วารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ได้ถ่ายทอดมายังท่านผู้อ่าน (พ.ศ. ๒๕๒๘) นั้น ก็จะเป็นเวลาประมาณ ๒๕-๓๐ ปี

วารสารกฎหมายปกครองขอรับผิดที่ถ่ายทอดมายังท่านผู้อ่านในประเทศไทยช้าเกินไป และ วารสารกฎหมายปกครองอาจไม่สามารถบอกกับท่านผู้อ่านได้ว่า สภาพการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของไทยในปัจจุบันนี้ เมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ

แล้วการสอนของเราอยู่ ณ ปีใดของประเทศ
อังกฤษ (หมายเหตุ :- ทั้งนี้ โดยยังจะไม่กล่าว
ถึงการสอนวิชานิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของ
ประเทศในกลุ่มซีวิลลอว์)

ปัญหามีอยู่ว่า เมื่อใดนักศึกษาที่มีศักยภาพ (potential) ในมหาวิทยาลัยของไทยจึง
จะมีโอกาสอ่านและเข้าถึง (access) “ตำรา
กฎหมายที่เขียนเป็นภาษาต่างประเทศ” ได้
ซึ่งตำราแต่ละเล่มเหล่านั้น ศาสตราจารย์ชาว
ต่างประเทศผู้เขียนได้ใช้เวลาศึกษาค้นคว้าเพื่อ
เขียนขึ้นนับเป็นเวลาเกือบตลอดชีวิตของแต่ละ
ท่านเหล่านั้น หรือว่า นักศึกษาในมหาวิทยาลัย
ของไทยคงจะต้องอ่านแต่ตำรากฎหมาย (ภาษา
ไทย) ซึ่งจำนวนมากเป็นเพียงตำราที่คัดลอก
หรือย่อกันมาตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยเริ่มมี
การสอนวิชากฎหมาย

อนาคตของวิชานิติศาสตร์ของไทยจะ
เป็นอย่างไร ผู้ใดจะให้คำตอบได้ หรือว่า
มหาวิทยาลัยของเรามีเป้าหมายแต่เพียงการ
สอนกฎหมายสำหรับผู้รับการศึกษาที่มีพื้นฐาน
เพียงเพื่อประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย ซึ่ง
อาจจะเหมาะสมสำหรับการเป็นทนายความ
และเป็นทนายความสำหรับคดีที่เกิดขึ้นภายใน
ประเทศไทยและใช้ “บรรทัดฐาน” จากคำ
พิพากษาของไทยเท่านั้น

บทความเรื่องที่ ๒ ได้แก่ เรื่อง “อิทธิพล
ของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย” เขียน
โดย คุณชาญชัย แสวงศักดิ์ คุณวิวัฒน์

จันทโชติ นางสาวเสริมครุณี กระสินธุ์ และ
นางสาวพิมพ์ใจ รื่นรัง ซึ่งเป็นข้าราชการของ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ชื่อเรื่องของบทความนี้ ดูเหมือนจะทำให้
ท่านผู้อ่านเข้าใจไปว่า กฎหมายไทยของเรา
นั้นเคยได้รับการปฏิรูปมาแล้ว ดังนั้นกฎหมาย
ไทยจึงน่าจะเป็นกฎหมายที่ทันสมัยทัดเทียม
กับประเทศอื่น ความจริงเป็นเช่นนั้นหรือไม่

ในสาระของบทความนี้ เป็นบทความที่
ผู้เขียนได้รวบรวมค้นคว้าวิวัฒนาการของระบบ
กฎหมายไทย ตั้งแต่สมัยดั้งเดิม (กรุงสุโขทัย
 ฯลฯ) ตลอดมาจนถึงการปฏิรูประบบกฎหมาย
ไทยตามหลักของประเทศตะวันตกในสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
รัชกาลที่ ๕ และถึงสมัยต้นของการเปลี่ยนแปลง
ระบบการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ อาจกล่าว
ได้ว่า บทความนี้เป็นบทความที่ได้รวบรวม
วิวัฒนาการของกฎหมายไทย ตลอดจนปัญหา
ในอดีตของบทกฎหมายไทยและการจัดองค์กร
ในกระบวนการยุติธรรมในสมัยก่อน ๆ โดยมี
ความสมบูรณ์ที่ดีที่สุดบทความหนึ่ง กล่าวคือ
การเขียนเป็นไปโดยรอบรู้และครอบคลุมระยะ
เวลาในอดีตอันยาวนานได้อย่างรัดกุม ไม่เสีย
เวลาแก่ท่านผู้อ่านที่คิดว่าเวลาของท่านมีคุณค่า
และอยากจะทราบประวัติศาสตร์ของกฎหมาย
ไทยภายในระยะเวลาอันสั้น

นอกจากนั้น บทความนี้ได้กล่าวถึงการ
ดำเนินการของทางราชการที่เกี่ยวกับ “การยก

ร่างประมวลกฎหมายต่าง ๆ” ของประเทศไทย และเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะร่าง อย่างชัดเจน เช่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่าง การเลือกใช้ระบบคอมมอนลอว์แบบอังกฤษ กับการใช้ระบบโค๊ด (ประมวล) ซึ่งในเรื่องนี้ “ที่ปรึกษาากกฎหมาย” ของกระทรวงยุติธรรม นาย J. Steward Black ชาวอังกฤษมีความเห็น แตกต่างกับความเห็นของ “ที่ปรึกษาในการ ร่างกฎหมาย” (Conseiller Legislatif) คือ นาย Georges Padoux ซึ่งเป็นชาวฝรั่งเศส

บทความนี้ได้กล่าวไว้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรง เป็นผู้วินิจฉัยให้ประเทศไทยใช้ระบบโค๊ด (ประมวล) ในการปฏิรูประบบกฎหมายของไทยซึ่ง กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวง ยุติธรรมในขณะนั้น (อาจ) ไม่ทรงเห็นด้วย บทความดังกล่าวได้กล่าวถึงข้อเท็จจริงว่า กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ไม่ทรงรับเป็นประธาน คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายอาญา ตามที่นาย Padoux ทำรายงานถวายพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๗ ทั้ง ๆ ที่ในปี พ.ศ. ๒๔๔๖ (ร.ศ. ๑๒๒) คือ ก่อนหน้าที่นาย Padoux ชาว ฝรั่งเศสจะได้รับแต่งตั้งให้เป็น “ที่ปรึกษาในการ ร่างกฎหมาย” ของรัฐบาลไทยในปี พ.ศ. ๒๔๔๗ นั้น กรมหมื่นราชบุรีฯ ได้ทูลพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “...ความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าเองนั้นออกจะรักใคร่ แต่ก็ทราบอยู่ว่าในสมัยนี้ ใคร่เป็นอันสำเร็จไป

ไม่ได้...การที่จะทำได้นั้นยากยิ่งกว่าทำรถไฟ สายเมืองเพชรบุรี....”

ตามรายงานที่กรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์ ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า- อยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้มีข้อความว่า “การที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง เห็นว่าควรใช้ระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ ประมวลกฎหมายมากกว่า ทำให้กรมหมื่น ราชบุรีฯ ไม่ทรงพอพระทัยและไม่ทรงเป็นธุระ ในการร่างประมวลกฎหมาย.....ฯลฯ” และ เจ้าพระยามหินทร (ลออ ไกรฤกษ์) ได้เล่าว่า “การที่กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์เสด็จยุโรป นั้น เป็นเพราะพระองค์ไม่พอพระทัยร่าง กฎหมายอาญาที่นายปาดูร่างขึ้นและกรมหลวง ดำรงราชานุภาพทรงเป็นประธานตรวจร่าง โดยกรมหมื่นราชบุรีฯ เห็นว่า กฎหมายอาญา ฉบับนี้ร่างขึ้นตามพระราชประสงค์ของกรม หลวงดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นนักปกครอง มิใช่ นักกฎหมาย”

วารสารกฎหมายปกครองเห็นว่า บทความ เรื่อง “อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมาย ไทย” นี้ มิใช่เป็นเรื่องที่น่าสนใจของนัก กฎหมายเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่น่าสนใจสำหรับ นักประวัติศาสตร์อีกด้วย

บทความเรื่องที่ ๓ ที่วารสารกฎหมาย ปกครองได้นำมาลง เป็นบทความที่เกี่ยวกับ “กฎหมายเฉพาะเรื่อง” คือกฎหมายว่าด้วย

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง “ข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ปว. ๒๑๘” โดยคุณยงยุทธ สาระสมบัติ ผู้เขียนเป็นทันตแพทย์และสำเร็จนิติศาสตร์บัณฑิตและเนติบัณฑิต ขณะนี้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการกองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้เขียน (คุณยงยุทธฯ) ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับ “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ปว. ๒๑๘ (ฉบับที่) พศ. ...” ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง) ได้เป็นผู้ยกร่างขึ้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในการเขียน ผู้เขียนได้ยกประเด็นต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น ปัญหาของการไม่ให้มีตำแหน่งผู้ช่วยระดับกรมและผู้ช่วยระดับกระทรวง ปัญหาการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และปัญหาเกี่ยวกับฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายอื่นที่มาปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดฯ เป็นต้น

ข้อสังเกตเหล่านี้ ถ้าหากผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การตรากฎหมาย จะได้นำไปพิจารณาก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

(๔)

สรุป

กองบรรณาธิการจะไม่ขอกล่าวสรุปให้ยาวเกินไป เพราะดูเหมือนว่า บทความและ

คำวินิจฉัยทางปกครองซึ่งเป็น “กรณีตัวอย่าง” ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้กำลังจะสร้างความหนักอกหนักใจให้แก่ผู้อ่านมากพออยู่แล้ว และท่านนักกฎหมายหรือนักบริหารหลายท่านคงนึกอยากจะเลิกหรือขวางวารสารกฎหมายปกครองนี้ทิ้งไป แต่เราคงบรรณาธิการก็คงจะต้องขอร้องท่านไว้ก่อน เพราะหลักกฎหมายปกครอง-มิติใหม่ของกฎหมายไทย แม้จะเป็นเรื่องค่อนข้างเข้าใจยากในขั้นนี้ แต่ถ้าหากประเทศไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองแล้ว การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบบริหารราชการแผ่นดินก็คงจะอยู่ไม่ไกลนัก

ในการวินิจฉัยหรือในการพิพากษา คงมิใช่เป็นเรื่องของการเล่นสำนวนโวหาร หรือเป็นเรื่องของการใช้สามัญสำนึก (common sense) แต่การตีความกฎหมายก็ดี การให้ความเห็นทางกฎหมายก็ดี หรือการพิพากษาโดยศาลก็ดี เป็นเรื่องของการใช้ปรัชญากฎหมายในภาคปฏิบัติ

การวินิจฉัยปัญหากฎหมายคงมิใช่เป็นเรื่องที่พูดกันง่าย ๆ ว่า นี่เป็นเรื่องรัฐศาสตร์ มิใช่กฎหมาย หรือพูดว่านี่คือบทกฎหมาย ท่านจำต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพราะ “หลักรัฐศาสตร์” ที่ผิดกฎหมายนั้นย่อมไม่สามารถยอมรับให้เป็นกฎเกณฑ์ของสังคมได้ และ “หลักกฎหมาย” ที่ไม่สามารถปรับตัวกับสภาพสังคมและไม่สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผลตามหลักตรรก-

วิทยา สิ่งนั้นก็ไม่ควรเป็นกฎเกณฑ์ของสังคม เช่นเดียวกัน

ในขณะนี้ อาจจะเป็นการเร็วเกินไปที่จะพูดถึง “กฎหมายที่มีชีวิต (living law)” ในวงการนิติศาสตร์ของประเทศไทย “กฎหมายที่มีชีวิต” หมายถึงการที่สถาบันกฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้บทกฎหมายให้บังเกิดผลได้ แม้ว่าสภาพและปัญหาของสังคมจะเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องกันไปโดยไม่หยุดยั้งและแม้ว่าสภาพหรือปัญหาของสังคมนั้น ๆ จะเป็นสภาพหรือปัญหา ที่บุคคลผู้ตรากฎหมายในอดีตจะไม่เคยประสบหรือคาดคิดมาก่อนเลยก็ตาม

การใช้ปรัชญากฎหมายในภาคปฏิบัติ เป็นเรื่องของการใช้หลักตรรกวิทยา (logic) เป็นเรื่องของการมีประสบการณ์ เป็นเรื่องของความชำนาญในการมองปัญหา และเป็นเรื่องของการมีความมุ่งหมายที่ดี

การเข้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา หรือเป็นกรรมการผู้วินิจฉัยชี้ขาด ที่ทำหน้าที่อยู่ในสถาบันทางกฎหมาย น่าจะมีใช่เป็นเรื่องของการสอบไล่ได้รับปริญญาบัตรชั้นสูงทางกฎหมายหรือสอบผ่านการศึกษาจากสถาบันศึกษาทางกฎหมายใด ๆ แต่ควรเป็นเรื่องของความสำนึกของบุคคลที่ได้แสดงความเห็นของตนไว้ต่อสาธารณะ และความเห็นนั้น ๆ ได้ผ่านการพิสูจน์และได้รับการยอมรับแล้วจากสังคม

ผู้ที่มีความจำอย่างยอดเยี่ยมในหนังสือตำราว่าน้ำ อาจจะเป็นผู้ที่ว่าน้ำไม่เป็นดินใดก็ฉนั้น ผู้ที่มีความจำอย่างยอดเยี่ยมในตำรานิติปรัชญา อาจมิใช่เป็นผู้ที่มีความสามารถให้ปรัชญากฎหมายในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ดีก็ได้

กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่มีสาระ (substance) ของตนเองเป็นเอกเทศและความ เป็นเอกเทศนั้นเกิดขึ้นจากรูปแบบของการจัดองค์กร คุณสมบัติของผู้พิพากษา (หรือกรรมการและการกำหนดวิธีพิจารณาในลักษณะของความเชี่ยวชาญ (specialization) และในลักษณะของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ อันจะเป็นการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของบุคคล (behaviour) ที่มีอยู่ตามหลักสังคมวิทยา (sociology) การจัดรูปแบบขององค์กรและการกำหนดวิธีพิจารณาที่เหมาะสมจะทำให้ความบกพร่องหรือความไม่สุจริตใจที่ (อาจ) มีอยู่ในการใช้อำนาจชี้ขาดของนักกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจของการใช้ “ดุลพินิจ” (ตามที่ตนเองเห็นว่าถูกต้อง) และยากที่จะสร้างระบบความรับผิดชอบแก่ผู้ชี้ขาดได้นั้นกลายเป็นสิ่งที่อาจมองเห็นได้ (visible) และสามารถประเมินติดตามได้ทั้งภายในระบบราชการและโดยวงกายนอก

ประเทศไทย อาจจำต้องใช้ระยะเวลา ระยะหนึ่งก่อนที่ “หลักกฎหมายปกครอง” จะ

ก่อตั้ง (established) ขึ้นได้ แต่วารสารกฎหมายปกครองหวังว่า ประเทศไทยคงจะมีความสำเร็จในด้านนี้ได้

ก่อนที่จะจบบทบรรณาธิการนี้ กองบรรณาธิการขอกล่าวถึงเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ใน “ข่าวกฎหมาย” ของวารสารกฎหมายปกครองไว้ด้วย เรื่องที่เราได้นำมาลงไว้ คือ เรื่องเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมันจาก “วารสารกฎหมายมหาชน” ของฝรั่งเศส ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ประกาศและเรียกร้องให้ยุติ “วิธีปฏิบัติของทางราชการ” ที่ยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้มาแล้วเป็นเวลานาน ซึ่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์ฯ ก็ได้ตอบสนองข้อเรียกร้องของศาลรัฐธรรมนูญ โดยได้ตรารัฐบัญญัติขึ้นมาฉบับหนึ่ง มิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับยกเว้นภาษีเงินได้อีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตามก็คงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจนักว่าโดยรัฐบัญญัติฉบับนั้นเอง สภาผู้แทนราษฎรก็ได้กำหนดเงินเดือนของตนให้สูงขึ้นด้วย (หมายเหตุ :- ศาลรัฐธรรมนูญหรือ Constitutional Court นี้ ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็มีอยู่เช่นเดียวกัน แต่รัฐธรรมนูญของเรามีได้เรียกชื่อว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” แต่ได้ใช้ชื่อว่า “ตุลาการรัฐธรรมนูญ”)

เรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เรื่องที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “นิติกรรมทางปกครอง (administrative

act)” ปัญหาในเรื่องนี้มีว่า คำสั่งของรัฐมนตรี (เกี่ยวกับการไม่อนุมัติให้ข้าราชการต่อเกษียณอายุ) ซึ่งรัฐมนตรีได้สั่งการไว้ล่วงหน้าเป็นการชั่วคราว โดยคำสั่งดังกล่าวจะยังไม่มิผลใช้บังคับ (เพราะบทกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ในการต่ออายุราชการให้ผู้มีอำนาจสั่งการ พิจารณาสั่งการใน “วันที่ครบเกษียณอายุ”) จะถือว่าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง (administrative act)” ที่อาจนำมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ได้หรือไม่ ในปัญหานี้ สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสเห็นว่า การสั่งการของรัฐมนตรีดังกล่าวย่อมเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” แล้ว แม้ว่าการสั่งการนั้นจะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขอันเป็นข้อเท็จจริง ที่ยังอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้จนถึง “วันที่ครบเกษียณอายุ” ก็ตาม (หมายเหตุ:- คำว่า administrative act นี้ ผู้รวบรวมเรื่อง (คุณชาญชัยฯ) ยังคงใช้คำแปลว่า เป็น “การกระทำทางปกครอง” อยู่ มิได้ใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง”)

เรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ดังกล่าวข้างต้น คงจะช่วยให้ท่านผู้อ่านมองเห็นถึง “ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครอง” ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่ออ่านเปรียบเทียบกับ “กรณีตัวอย่าง” ที่ได้นำมาลงไว้ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้

ถ้าหากท่านผู้อ่านได้อ่านบทบรรณาธิการนี้มาถึง ณ ที่นี้ได้ กองบรรณาธิการย่อมต้องขอขอบคุณท่านผู้อ่านเป็นอย่างยิ่ง เพราะเรา

กองบรรณาธิการเชื่อว่าท่านจะต้องเป็นผู้ที่สนใจกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง เราเชื่อว่าวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ มิใช่เป็นเล่มที่อ่านเพื่อความบันเทิง หากแต่เป็นเล่มที่นำ “กฎหมายปกครอง (administrative law)” ที่แท้จริงและนำ “ปัญหาของการพัฒนากฎหมาย ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

ไทย” มาเสนอต่อท่านผู้อ่าน การสร้าง “หลักกฎหมายปกครอง” โดย case law เป็นมิติอันใหม่ของกฎหมายไทย และทฤษฎีกฎหมายปกครองในด้านสารบัญญัติ (substantive law) ทฤษฎีแรกที่ว่าวารสารกฎหมายปกครอง ได้นำเข้าสู่วงการกฎหมายไทย คือ ทฤษฎีว่าด้วย “นิติกรรมทางปกครอง”

ขอขอบคุณ

กองบรรณาธิการ

กันยายน ๒๕๒๘

ความหมายและหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ

หน้าว่าง

หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

(นิติบัญญัติ-บริหาร-ตุลาการ)

กับ

การจัดองค์กรของรัฐ

เนื่องจากในวารสารกฎหมายปกครอง
สองเล่มก่อนนี้ (เล่ม ๑ ตอน ๓ กับ เล่ม ๒
ตอน ๑) กองบรรณาธิการ** ได้นำบทความ
เกี่ยวกับ “วิชาการบริหาร” และความสัมพันธ์
ระหว่าง “วิชาการบริหาร” กับ “วิชากฎหมาย
ปกครอง (ในฐานะที่เป็นวิชาการบริหารแขนง
หนึ่ง)” มาเสนอต่อท่านผู้อ่านแล้ว

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในวารสารกฎหมาย
ปกครองเล่ม ๒ ตอน ๑ นั้น กองบรรณาธิการ
ได้นำบทความในวิชาการบริหารที่เกี่ยวกับการ
จัดรูปองค์กรในรูปของ “คณะกรรมการ” ซึ่ง
เป็นบทความทางวิชาการที่กล่าวถึงการแยก
ประเภทของงานตามลักษณะงานโดยงานบาง
ประเภทมีความเหมาะสมที่จะจัดการบริหารใน
รูปแบบของ “คณะกรรมการ” และงานบาง
ประเภทไม่มีความเหมาะสมกับรูปแบบของคณะ

กรรมการ ตลอดจนกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการ
กำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลให้เหมาะสมกับ
ประเภทของงานของคณะกรรมการ

อันที่จริง การศึกษา (study) เกี่ยวกับการ
จัดองค์กรในรูปคณะกรรมการมีอยู่เป็นจำนวน
มากในตำราและบทความในวิชาการบริหาร
ทั่วไป

วารสารกฎหมายปกครองไม่ทราบว่
ท่านผู้อ่านจะแปลกใจบ้างหรือไม่ว่าทำไมนัก
วิชาการบริหารหรือตำราวิชาการบริหารของต่าง
ประเทศ จึงมิได้มีการวิเคราะห์ถึงการ “จัด
ระบบศาลยุติธรรม (ของต่างประเทศ)” บ้าง
และทำไมตำราหรือบทความที่ศึกษาเกี่ยวกับ
การจัดรูป “คณะกรรมการ” จึงไม่พาดพิงไปถึง
การจัดระบบศาลยุติธรรม ทั้ง ๆ ที่ศาลยุติธรรม

*บทความนี้คัดลอกจาก “บทบรรณาธิการ” วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๒ ตอน ๒ (สิงหาคม)
๒๕๒๖ หน้า (๑)-(๓๘)

**หมายเหตุ :- เลขหน้าที่อ้างถึงในบทความนี้คือเลขหน้าของ “วารสารกฎหมายปกครอง”

เป็นการจัดองค์กรของรัฐในรูปการชี้ขาดโดย คณะบุคคลเช่นเดียวกับ “คณะกรรมการ” และ ทั้ง ๆ ที่ศาลยุติธรรมเป็นระบบการจัดองค์กรใน รูปคณะกรรมการที่ใหญ่ที่สุดของประเทศต่าง ๆ และมีอำนาจมากที่สุดในบรรดาคณะกรรมการ ทั้งหลาย

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบ “ผู้พิพากษา” และการจัดองค์กรศาล ได้เคยมีการศึกษาวิเคราะห์ กัน ณ ที่ใดในตำราใดของต่างประเทศ ปัญหา คุณสมบัติของผู้พิพากษาประจำศาล (ซึ่งศาล แต่ละศาลมีอำนาจหน้าที่ในคดีที่มีลักษณะ แตกต่างกัน) ควรจะเป็นเช่นใด ระบบวิธีพิจารณา และระบบเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ในแต่ละสาขาคควรจะเป็นอย่างไร ปัญหาเหล่านี้ หายไปไหน หรือประเทศที่พัฒนาแล้วไม่เคยมี ปัญหาเหล่านี้

เพื่อที่จะให้ท่านผู้อ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านผู้อ่านที่เป็นนักวิชาการบริหารและนัก จัดองค์กรของรัฐ (O & M) ได้มีส่วนเข้าใจ “วิชา กฎหมายปกครอง” ได้กว้างขวางกว่าเดิม วารสารกฎหมายปกครองจึงได้นำบทความทาง วิชาการจำนวนหนึ่งมาเสนอต่อท่าน

ขอบเขตของวิชาการบริหารกับวิชา กฎหมายปกครอง มีหลายส่วนที่ซ้ำและซ้อนกัน แต่จะมีส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนสำคัญของวิชา กฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะทางเทคนิค โดยเฉพาะของวิชากฎหมายปกครองและไม่มี อยู่ในวิชาการบริหาร ส่วนนี้คือส่วนที่เกี่ยวกับ

การจัดกระบวนการยุติธรรม ขอบเขตของวิชา กฎหมายปกครองครอบคลุมถึงการจัดรูปองค์กร ของคณะกรรมการของรัฐประเภทต่าง ๆ ทั้งที่ เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดในทางคดี หรือข้อพิพาทและคณะกรรมการหรือสภาระดับ ชาติที่ทำหน้าที่อื่น ๆ รวมทั้งการจัดกระบวนการ ยุติธรรม วิชากฎหมายปกครองศึกษาถึง ระบบการควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (ดุลพินิจ) ของนักกฎหมายในการชี้ขาดหรือตี ความกฎหมาย และประเมินผลการทำงานของ นักกฎหมาย

ในบทบรรณาธิการนี้ วารสารกฎหมาย ปกครองได้แยกหัวข้อไว้ ๓ หัวข้อใหญ่คือ

(๑) บทความทางวิชาการ

๑.๑ หลักการแบ่งแยกอำนาจ
(อธิปไตย)

๑.๒ ขอบเขตของวิชากฎหมาย ปกครอง

๑.๓ วิชากฎหมายมหาชนกับวิชา รัฐศาสตร์

(๒) คำวินิจฉัยทางปกครอง และ

(๓) วารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ จะ ให้อะไรแก่ท่านได้บ้าง

วารสารกฎหมายปกครองได้นำบทความ ทางวิชาการมาเสนอต่อท่านผู้อ่านรวม ๖ บทความ และนำคำวินิจฉัยทางปกครองมาเสนอ ต่อท่านผู้อ่านรวม ๓ กรณีตัวอย่าง (จำนวน น้อยกว่าที่เคยนำมาเสนอโดยปกติ แต่เป็นเรื่อง

ค่อนข้าง “หนักมาก”) และเมื่อท่านได้เทียบเคียงบทความทางวิชาการกับคำวินิจฉัยทางปกครองแล้ว เรา (กองบรรณาธิการ) หวังว่า ท่านนักบริหารซึ่งมิใช่ นักกฎหมาย คงจะเข้าใจ “วิชากฎหมายปกครอง” และเข้าใจ “นักกฎหมาย” ได้มากขึ้น

(๑) บทความทางวิชาการ

บทความทางวิชาการ ๖ เรื่อง (ไม่นับรวมบทความที่วารสารกฎหมายปกครองได้เคยเสนอต่อเนื่องกันมาอีก ๑ เรื่อง คือ “รัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส”) ได้แยกออกเป็น ๓ กลุ่ม กลุ่มละ ๒ เรื่อง คือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นบทความเกี่ยวกับความเป็นมาของ “หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (นิติบัญญัติ-บริหาร-ตุลาการ)” กลุ่มที่ ๒ เป็นบทความเกี่ยวกับ “ขอบเขตของวิชากฎหมายปกครอง” และกลุ่มที่ ๓ ได้แก่ เป็นบทความเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนกับวิชารัฐศาสตร์

(๑.๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ออกเป็น ๓ อำนาจอธิปไตย (นิติบัญญัติ-บริหาร-ตุลาการ) คืออะไรกันแน่

ในขณะที่รัฐธรรมนูญของเราบัญญัติให้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจอธิปไตย-อำนาจบริหาร-อำนาจตุลาการ นั้น ท่านเคยสะกิดใจบ้างหรือไม่ว่า การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติบังคับให้นายกรัฐมนตรีที่ดีหรือรัฐมนตรีที่ดีต้องมาจากผู้ที่ป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลักการนี้ขัดกับ

หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยหรือไม่ หรือแม้แต่หลักการในระบบรัฐสภา (parliamentary system) ที่ถือกันว่าการฟอร์มรัฐบาลต้องมาจาก “พรรคการเมืองฝ่ายข้างมาก” ของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการฟอร์มรัฐบาลโดยพรรคใหญ่ พรรคเดียวที่มีเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด หรือเกิดจากการรวมกันหลายพรรคเข้าด้วยกันเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภาก็ตาม หลักการนี้จะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เช่นเดียวกัน แต่เพราะเหตุใด เราจึงปล่อยให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขัดกันเอง หรือเพราะเหตุใดเราจึงยังถือปฏิบัติอยู่ทั้ง ๆ ที่การถือปฏิบัติเช่นนั้นขัดกับหลักการแบ่งแยก “อำนาจบริหาร” ออกจาก “อำนาจอธิปไตย” หรือในประการสุดท้าย เราอาจจะตั้งปัญหาถามตัวเองว่าเราควรจะเขียนรัฐธรรมนูญหรือควรจะจัดกลไกในระบอบประชาธิปไตยอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจ-สังคมและเอกลักษณ์ของเราเอง

สิ่งเหล่านี้ เป็นข้อขัดแย้งกันเอง (paradox) แต่ทำไมข้อขัดแย้งเหล่านี้จึงได้เกิดขึ้น และบุคคลทั่ว ๆ ไปจะทำความเข้าใจในข้อขัดแย้งหรือกลไกในรัฐธรรมนูญได้ดีเพียงใด ในเมื่อเรายังสอนให้เยาวชนของเราท่องตำราว่า “อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ” มาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา จนถึงระดับอุดมศึกษา

วารสารกฎหมายปกครอง ได้นำบทความที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยมาเสนอ

ต่อท่านผู้อ่าน ๒ เรื่องด้วยกัน คือ เรื่อง “ความเป็นจริงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ” จากหนังสือของอังกฤษ Constitutional and Administrative Law เขียนโดย F.H. Lawson และ D.J. Bentley กับเรื่อง “หลักรัฐธรรมนูญนิยมและการแบ่งแยกอำนาจ” จากหนังสือของอังกฤษ Constitutionalism and the Separation of Powers เขียนโดย M.J.C. Vile ทั้งสองเรื่องได้แปลย่อโดยคุณชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

ทุกคนทราบแล้วว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย” เป็นทฤษฎีทางการเมืองซึ่งนักปรัชญาการเมืองจำนวนหนึ่งได้สร้างขึ้นในระหว่างศตวรรษที่ ๑๕ ถึงศตวรรษที่ ๑๘ เพื่อนำมาใช้อ้างอิงเพื่อตัดทอนอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปในสมัยก่อน หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของนักปรัชญาทางการเมืองเหล่านั้นแต่ละคน มีเนื้อหาสาระแตกต่างกัน จนกระทั่งมาถึงมองเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งถือกันว่าเป็นนักปรัชญาทางการเมืองคนสุดท้ายและเป็นคนที่มีความสำเร็จสูงสุดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่แบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ (นิติบัญญัติ-บริหาร-ตุลาการ) หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นของนักปรัชญาการเมืองผู้ใด ต่างก็มีความมุ่งหมายจะให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจในระหว่างผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยกันทั้งสิ้น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่วงดุลการใช้อำนาจของ

พระมหากษัตริย์) ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของพลเมืองนั่นเอง หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเป็นทฤษฎีทางการเมืองซึ่งมิได้มุ่งหมายจะแก้ไขปัญหาการบริหารงานของรัฐหรือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐ อันเป็นจุดหมายของวิชาการบริหารในระยะหลังนี้แต่อย่างใด และก็เป็นที่แน่นอนว่า สภาพการบริหารงานของรัฐในสมัยศตวรรษที่ ๑๕ - ๑๘ ซึ่งรัฐมีหน้าที่อยู่ในขอบเขตจำกัด ก็คงจะไม่มี ความจำเป็นถึงกับจะต้องมีการวิเคราะห์วิธีการบริหารงานของรัฐกันมากมายเหมือนในทุกวันนี้

บทสรุปเรื่อง “ความเป็นจริงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (F.H. Lawson & D.J. Bentley)” ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ตามความเห็นของมองเตสกีเออ (ค.ศ. ๑๖๘๙-๑๗๕๕) ซึ่งปรากฏอยู่ในหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์ของกฎหมาย (Esprit des Lois)” ว่า ความคิดของมองเตสกีเออ เป็นความคิดซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติทั้งในอดีต (หมายถึงสมัยของมองเตสกีเออเอง) และในปัจจุบัน และมองเตสกีเออเองก็คงไม่คิดว่า “ฝ่ายบริหารแบบกษัตริย์” จะได้กลายมาเป็น “ฝ่ายบริหารแบบรัฐสภา” ไปได้ บทความนี้ได้ยกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า ในระบอบรัฐสภาในปัจจุบันนี้มิได้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ สถาบันหรือองค์กรที่ถือกันว่าเป็นผู้

ใช้อำนาจแต่ละอำนาจเหล่านั้น ต่างก็ใช้อำนาจ
ไขว้เขวกันทั้งสิ้น

ต่อมา บทสรุปเรื่อง “หลักรัฐธรรมนูญ
นิยมและการแบ่งแยกอำนาจ (M.J.C. Vile)”
บทความนี้เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์หนังสือเรื่อง
“เจตนารมณ์ของกฎหมาย” ของมองเตสกีเออ
และได้กล่าวถึงความเห็นของมองเตสกีเออที่
เกี่ยวกับ “อำนาจตุลาการ” มองเตสกีเออเห็นว่า
ในระบบตุลาการจะไม่มีผู้พิพากษาอาชีพ และ
ไม่ควรให้อำนาจตุลาการอยู่กับคณะบุคคลใด
เป็นการถาวร มองเตสกีเออยืนยันว่าผู้ใช้อำนาจ
ตุลาการจะต้องเป็นบุคคลที่เลือกกันมาจาก
ประชาชน และต้องเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่
เฉพาะเรื่องภายในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น
หลังจากนั้น ผู้เขียน (M.J.C. Vile) ได้กล่าวถึง
สมัยของ Blackstone (ค.ศ. ๑๗๒๓-๑๗๘๐)
กับ Léon Duguit ซึ่งเป็นผู้ที่ได้ศึกษาวิเคราะห์
การบริหารงานของรัฐ และเป็นผู้แยก “หลักการ
กระจายหน้าที่ (function)” ออกจาก “หลักการ
แบ่งแยกอำนาจ” และในที่สุดเมื่อมาถึงยุควิชา
การสมัยใหม่ซึ่งเป็นยุคแห่งการวิเคราะห์การ
บริหารตามหลักวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีการจัดองค์กร
ของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาใน
ทางบริหารตามอำนาจหน้าที่ของรัฐในสภาพ
ปัจจุบัน ผู้เขียน (M.J.C. Vile) ได้กล่าวถึงข้อโต้แย้ง
ที่เกิดขึ้นในขณะทีสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้ง
“องค์กรอิสระ” ในรูปแบบของ Regulatory
Commission ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจ
ค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งปรากฏว่าได้มีบุคคลบาง

กลุ่มคัดค้านการจัดตั้ง R.C. ว่า รูปแบบของ
องค์กรอิสระดังกล่าวขัดและเป็นการทำลาย
“หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓
อำนาจ (นิติบัญญัติ-บริหาร-ตุลาการ)”

ในตอนท้ายของบทความนี้ ผู้เขียนได้กล่าว
ถึง Gabriel Almond ซึ่งเป็นผู้ที่ใช้เทคนิคของ
นักสังคมวิทยา มาทำการวิเคราะห์การใช้อำนาจ
รัฐโดยอาศัยหลักการวิเคราะห์ทางโครงสร้างกับ
หน้าที่ขององค์กร (structural-functional analy-
sis) และด้วยวิธีการดังกล่าว Almond ได้ทำให้
ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ปรากฏ
ขึ้นอย่างชัดแจ้งและตรงตามความเป็นจริง
ตามที่ปฏิบัติกันอยู่ Almond ได้สรุปว่า ทั้งรัฐสภา
เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และศาล ต่างฝ่ายต่างก็
“สร้างกฎ (rule making)” “ใช้กฎ (rule appli-
cation)” และ “ตัดสินตามกฎหมาย (rule adjudi-
cation)” ด้วยกันทั้งสิ้น และในการอธิบาย
ข้อความดังกล่าว Almond ได้เสนอให้ใช้คำว่า
“การตัดสินตามกฎหมาย” แทนคำว่า “อำนาจตุลา
การ” และนอกจากนั้น Almond ได้อธิบายยืนยัน
ว่า ศาลยุติธรรมก็เป็น “ผู้สร้างกฎ (อำนาจ
นิติบัญญัติ)” ขึ้นได้โดยการสร้าง “บรรทัดฐาน”
ของคำพิพากษา และศาลยุติธรรมก็เป็นผู้ใช้
กฎหมาย (rule application) เช่นเดียวกับพนักงาน
ของรัฐ หากแต่เป็นการใช้โดยมีวิธีพิจารณาที่
แตกต่างกัน คือ ศาลจะต้องมีสถาบันลูกขุน
(jury) อยู่ด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครอง (safeguard)
การใช้บังคับกฎหมายโดยศาลยุติธรรม

(๑.๒) ขอบเขตของวิชากฎหมายปกครอง

ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มที่แล้วมา (เล่ม ๒ ตอน ๑) ได้กล่าวไว้แล้วว่าวิชากฎหมายปกครองเป็นวิชาที่มีต้นกำเนิดจากกลุ่มประเทศระบบประมวลกฎหมาย (civil law) และวิชากฎหมายปกครองได้พัฒนามาตลอดระยะเวลากว่า ๑๕๐ ปี ดังนั้น ขอบเขตของวิชากฎหมายปกครองของกลุ่มประเทศระบบประมวลกฎหมาย จึงแน่นอน กว้างขวางและมีความลึกซึ้ง ฉะนั้น วารสารกฎหมายปกครองจึงอยากให้ท่านผู้อ่านได้ลองพิจารณาคุณภาพของวิชากฎหมายปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือว่าเป็นประเทศต้นกำเนิดของวิชาการบริหาร ดูบ้าง

บทความที่วารสารกฎหมายปกครองนำมาเสนอในที่นี้รวม ๒ บทความ เป็นบทความของนักวิชาการอเมริกันทั้ง ๒ บทความ บทความแรกได้แก่เรื่อง “การสอนกฎหมายปกครอง : ความพิศวงของผู้ที่ยังไม่รู้” ซึ่งแปลจากบทความเรื่อง “Teaching Administrative Law : The Wonder of The Unknown” ของ Peter L. Strauss จากวารสาร Journal of Legal Education ในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ นี้เอง (แปลโดยคุณจรัญ โฆษณานันท์) กับบทความเรื่อง “กฎหมายปกครอง : พื้นฐานทางปรัชญา” จากหนังสือ “Administrative Law Treatise” ของ K.C. Davis (แปลโดยคุณชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์)

บทความเรื่องแรก “การสอนกฎหมายปกครอง : ความพิศวงของผู้ที่ยังไม่รู้” เป็นบทความที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาและความ

สับสนของขอบเขตของวิชากฎหมายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา (โดยเฉพาะ) โดยทาง Association of American Law Schools ได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายปกครองขึ้นในระหว่างบรรดาอาจารย์ผู้สอนกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกากว่าร้อยคน

บทความเรื่องนี้ ผู้เขียน (P.L. Strauss) ได้เขียนขึ้นในรูปของจดหมาย โดยผู้เขียนได้เล่าเหตุการณ์ในการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าว ท่านผู้อ่านจะทราบได้ว่าวิชากฎหมายปกครองมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด และ “วิชากฎหมายปกครองนี้มันช่างน่ากลัวอย่างไร” ซึ่งเป็นถ้อยคำของผู้เขียน (P.L. Strauss) เอง จนกระทั่งแม้แต่อาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายปกครอง (ของสหรัฐอเมริกา) เองยังไม่ทราบว่า จะสอนวิชากฎหมายปกครองกันได้อย่างไร จะทำการสอนโดยอาศัยตำราแบบศึกษาเป็นรายคดี (cases) หรือจะสอนเฉพาะกระบวนการพิจารณาของศาลและการฟ้องคดี หรือจะสอนเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ (administrative agencies) หรือจะสอนเกี่ยวกับทฤษฎีการจัดองค์กร (organization theory) ฯลฯ นอกจากนั้น ในขณะทำการสอน ผู้สอนวิชากฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกายังประสบปัญหาเกี่ยวกับการติดตามเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร เช่น การติดตามรายงานการประชุมของรัฐสภา หรือการติดตามปัญหาทางบริหารที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์รายวัน หรือวารสารที่สำคัญต่าง ๆ ด้วย

ผู้เขียน (P.L. Strauss) ได้เปรียบเทียบขอบเขตของวิชากฎหมายปกครองว่าเปรียบเหมือนจานอาหารแห่งความรู้ ซึ่งวางซ้อนกันอยู่มากมายจนเกินกว่าที่ศาสตราจารย์คนใดคนหนึ่งจะสามารถย่อยได้ (ยิ่งถ้าเป็นนักศึกษา ก็ยิ่งแย่) ผู้เขียนได้ให้ความเห็นวิจารณ์ในหัวข้อของการอภิปราย ซึ่งมีอยู่ 4 หัวข้อด้วยกัน คือ (๑) เรา กำลัง พยายาม ทำอะไร กัน อยู่ (What Are We Trying to Do) (๒) การสอนวิชากฎหมายปกครองในเรื่องการออกกฎหมายและการตรวจสอบทบทวน (Teaching Rule Making & Review) (๓) การสอนเรื่องกระบวนการที่เป็นธรรม (Teaching Due Process) และ (๔) บทเรียนที่ได้มาจากวิชาสังคมศาสตร์ (Lessons from the Social Sciences)

ผู้เขียนถึงกับกล่าวว่า ผู้ร่วมอภิปรายบางคนถึงกับบ่นว่า ผู้ที่สอนวิชากฎหมายปกครองในหลายสถาบันนั้น กำลังสอนสิ่งที่มิใช่วิชากฎหมายปกครอง และควรเลิกเน้นเรื่องศาลและการฟ้องร้อง แต่ควรจะเริ่มต้นสอนจากภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและกลไกการควบคุมกันเสียที

ผู้เขียน (P.L. Strauss) ได้สรุปบทความไว้ได้อย่างน่าฟังหรือน่าขันว่าการประชุมเชิงปฏิบัติการในครั้งนี้ เป็นเพียงการแลกเปลี่ยนเชิงสร้างสรรค์ใน “ความไม่รู้เรื่องร่วมกัน” และยังคงทิ้งให้แต่ละคนที่ร่วมการประชุมต้องแสวงหาแนวทางการสอนของตนเอง

การที่วารสารกฎหมายปกครองนำบทความนี้มาลง มิได้ประสงค์จะให้ท่านผู้อ่านต้องตกใจว่า “วิชากฎหมายปกครอง” เป็นวิชาที่ไม่มีขอบเขตหรือไม่มีแนวทาง แต่ประสงค์จะให้ท่านผู้อ่านได้ทราบว่า ในแต่ละประเทศนั้นปัญหาของการบริหารและขอบเขตของการสอนวิชากฎหมายปกครอง (เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาการบริหาร) ต่างก็แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ (ตามที่วารสารกฎหมายปกครองได้เคยย่ออยู่ตลอดมา) ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่วิชากฎหมายปกครองยังอยู่ในสภาพที่ต่ำในบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย ทั้งนี้ เนื่องมาจากพื้นฐานทางกฎหมายของระบบคอมมอนลอว์ (common law) และเนื่องมาจากการปกครองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งอยู่ในรูปสหรัฐ (federal) นั่นเอง วิชากฎหมายปกครองในกลุ่มคอมมอนลอว์ที่น่าสนใจอีกประเทศหนึ่ง ได้แก่ ประเทศอังกฤษ นักวิชาการในวิชากฎหมายปกครองของประเทศอังกฤษได้เปรียบกว่าสหรัฐอเมริกา เพราะโครงสร้างการบริหารและระบบศาลของประเทศอังกฤษอยู่ในลักษณะที่แคบกว่าสหรัฐอเมริกา ดังนั้น นักวิชาการในมหาวิทยาลัยของอังกฤษจึงอาจติดตามปัญหาและติดตามพฤติกรรมของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมได้ง่ายกว่านักวิชาการของสหรัฐอเมริกา ในระยะ ๑๐ ปีหลังนี้ ตำราวิชากฎหมายปกครองของประเทศอังกฤษได้เพิ่มความสมบูรณ์ในการศึกษาเชิงวิเคราะห์ได้มากขึ้น และโดยทั่วไป ตำรา

มาตรฐานในวิชากฎหมายปกครองของอังกฤษ จะเพิ่มความหนาขึ้นอีกประมาณหนึ่งเท่าตัว ขณะนี้ตำรามาตรฐานในวิชากฎหมายปกครองในระดับปริญญาตรีของอังกฤษในขณะนี้จะมี ตกประมาณ ๕๐๐-๖๐๐ หน้า ซึ่งเมื่อ ๑๐ ปีก่อนจะอยู่ประมาณเพียง ๒๐๐-๓๐๐ หน้า

ขอบเขตของวิชากฎหมายปกครองของกลุ่มประเทศระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาหลักกฎหมายปกครองมาก่อน จะมีความสมบูรณ์ทั้งในด้านเนื้อหาสาระ และตำราวิชากฎหมายปกครองจะมีการกำหนดหัวข้ออย่างมีระบบ ผู้ที่อ่านตำรากฎหมายปกครองของประเทศภาคพื้นยุโรป จะสามารถทราบข้อเท็จจริงได้ตั้งแต่เรื่องประวัติศาสตร์ ปัญหาในอดีต วิวัฒนาการในแต่ละระยะ จนกระทั่งถึงเรื่องโครงสร้างขององค์กรของรัฐในปัจจุบัน ระบบควบคุม และแนวคำวินิจฉัยของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองในด้านต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ตำรามาตรฐานของวิชากฎหมายปกครองในระดับปริญญาตรี โดยทั่ว ๆ ไป จะอยู่ประมาณ ๘๐๐-๑,๐๐๐ หน้า และบางเล่มจะมีความยาวถึง ๒,๐๐๐-๓,๐๐๐ หน้า ทั้ง ๆ ที่วิธีการเขียนตำราของประเทศในกลุ่มประเทศระบบประมวลกฎหมาย จะเขียนในลักษณะสรุปและได้ “เนื้อหา” มากกว่า การเขียนตำราของประเทศกลุ่มคอมมอนลอว์

เรา (กองบรรณาธิการ) คงต้องทิ้งปัญหาไว้ให้ท่านผู้อ่านคิดเอาเองว่า ขณะนี้สภาพ

ของวิชากฎหมายปกครองของประเทศไทยเรานี้อยู่ในสภาพอย่างไร

ตำราวิชากฎหมายปกครองเป็นตำราที่ยากจะลอกเลียนหรือแปลเอามาจากตำราของต่างประเทศเพื่อมาใช้โดยตรง ตำราวิชากฎหมายปกครองเป็นตำราที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ เพราะวิชากฎหมายปกครองเป็นวิชาที่ศึกษาและวิเคราะห์การจัดองค์กร (ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ) และเป็นวิชาที่ศึกษาวิเคราะห์การทำงานขององค์กรของประเทศนั้น ๆ เอง รวมตลอดไปถึงการศึกษาวิเคราะห์ในด้านระบบการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รวมถึงระบบตุลาการและศาลด้วย)

ต่อมา บทความที่ ๒ ได้แก่วรรณคดีเรื่อง “กฎหมายปกครอง : พื้นฐานทางปรัชญา” (Administrative Law Treatise : Philosophical Foundations) ของ K.C. Davis บทความนี้จะแสดงให้เห็นว่า ถ้าประเทศใดประเทศหนึ่งมีความเข้าใจใน “หลักการแบ่งแยกอำนาจ (อริปไตย)” โดยปราศจากพื้นฐานทางปรัชญาที่ถูกต้องแล้ว หลักการแบ่งแยกอำนาจ (อริปไตย) นั้นเองก็จะกลายเป็นอุปสรรคแก่การจัดรูปองค์กรของรัฐในประเทศนั้น ๆ ได้ ดังเช่นที่ปรากฏในสหรัฐอเมริกา

บทความเรื่อง “กฎหมายปกครอง : พื้นฐานทางปรัชญา” นี้ ความจริงเป็นบทความที่มีได้มีสาระมากมายนัก แต่ผู้เขียน (K.C.

Davis) มีเจตนาที่จะแสดงให้เห็นว่า ถ้าขาดพื้นฐานทางปรัชญาแล้ว กฎหมายปกครองก็จะพัฒนาไปไม่ได้ ผู้เขียนได้กล่าวว่า กฎหมายปกครองได้แก่การศึกษาวิเคราะห์ถึงการ “จัดรูปองค์กร” ของรัฐ ถ้าการจัดรูปองค์กรได้กระทำไปเพื่อให้ “กระบวนการทางปกครอง (administrative process)” ดำเนินไปได้ตามจุดหมายที่กำหนด คือสามารถนำไปปฏิบัติได้ กฎหมายปกครองก็บรรลุผล แต่ถ้าการจัดรูปองค์กรนั้นเมื่อจัดแล้ว ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้และไม่เป็นไปตามปรัชญาของกฎหมายปกครอง กฎหมายปกครองก็ล้มเหลว ผู้เขียน (K.C. Davis) ได้ให้ความสนใจการจัดตั้งคณะกรรมการการค้าระหว่างมลรัฐ (Interstate Commerce Commission) ซึ่งเป็นการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการอิสระ (regulatory commission) ขึ้นเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา (ค.ศ.1887) ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคัดค้านว่า เป็นการจัดรูปองค์กรที่ขัดต่อการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ รวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายฉบับนั้น และให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระในรูปแบบนั้นได้ และขณะนี้สหรัฐอเมริกา มีองค์กรอิสระเช่นนี้อยู่ถึง ๖๓ องค์กร

ผู้เขียน (K.C. Davis) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะที่แท้จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

อธิปไตย ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ไม่ตรงกับทางปฏิบัติของสถาบันทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาเอง กล่าวคือ สภาสูง (Senate) ของสหรัฐอเมริกา ก็ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี impeachment ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประธานาธิบดีเองก็ใช้อำนาจในการอภัยโทษซึ่งเป็นกระบวนการของศาล และผู้พิพากษาเองก็ได้สร้างกฎหมายขึ้นทุกครั้งในเมื่อผู้พิพากษาเห็นว่ากฎหมายที่บัญญัติไว้หรือเนวบรรทัดฐานที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ไม่สามารถให้คำตอบที่พอใจแก่ตนได้ กฎหมายคอมมอนลอว์ก็เป็นกฎหมายที่ศาลเป็นผู้สร้างขึ้น

ในที่สุด ผู้เขียน (K.C. Davis) ได้สรุปว่า ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยควรถูกเปลี่ยนให้เป็นเครื่องมือที่มีเหตุมีผลและเป็นประโยชน์ และในการศึกษากฎหมายปกครอง ควรจะศึกษาเฉพาะแต่ในด้านของการแบ่งแยกอำนาจ (อธิปไตย) ที่จะทำให้เกิดการคานกันและดุลกันเท่านั้น

ก่อนที่จะผ่านบทความนี้ไป วารสารกฎหมายปกครองใคร่ขอเรียนว่า บทความที่นำมาเสนอนี้ เป็นบทความที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการจัดองค์กรที่เกิดจากการ “อ้าง” หลักการแบ่งแยกอำนาจ (อธิปไตย) ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่ประเทศหลาย ๆ ประเทศมิได้มีปัญหาเหมือนกับสหรัฐอเมริกา ปัญหาการบริหารที่เกิดจากการอ้างอิงหลักการแบ่งแยกอำนาจ (อธิปไตย) นี้ จะแตกต่างกันไปแล้วแต่พื้นฐานทางปรัชญาของความเข้าใจหลักการ

แบ่งแยกอำนาจ (อธิปไตย) ดังนั้น ในทางกลับกัน ท่านผู้อ่านอาจจะแปลกใจว่าในบางประเทศ เช่นประเทศฝรั่งเศส กลับมีการอ้างอิงหลักการ แบ่งแยกอำนาจ (อธิปไตย) ในลักษณะที่เป็น การสนับสนุนต่อการจัดองค์กรในลักษณะของความชำนาญการอีกด้วย ดังจะได้กล่าวต่อไป

(๓.๓) วิชากฎหมายมหาชนกับวิชารัฐศาสตร์

ขณะนี้ เรามักจะได้ยินผู้บริหารกล่าวบ่อย ๆ ว่า เรื่องที่เป็นปัญหาอยู่นี้ เป็นเรื่องที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วย “หลักกฎหมาย” แต่ต้องแก้ปัญหาด้วย “หลักรัฐศาสตร์” เป็นความจริงหรือ ที่หลักกฎหมายและหลักรัฐศาสตร์จะมีช่องว่างห่างไกลกันถึงอย่างนั้น หลักรัฐศาสตร์นั้นมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนพอที่จะถือเป็นกฎหรือระเบียบแบบแผนของสังคมได้แน่แล้วหรือ หรือเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่จะยกขึ้นอ้างเป็นครั้งคราวตามอารมณ์ของผู้พูด และหลักกฎหมายที่กล่าวว่า นำมาแก้ปัญหาไม่ได้นั้น เป็นหลักกฎหมายใด นักกฎหมายประเภทใด เป็นผู้ยกขึ้นอ้าง และทำไมหลักกฎหมายจึงตามไม่ทันสภาพของสังคม

เพื่อที่จะตอบปัญหาเหล่านี้ วารสารกฎหมายปกครองขอนำบทความ ๒ บทความมาเสนอต่อท่านผู้อ่าน บทความแรกเป็นบทความของอเมริกันอีกเช่นกัน ได้แก่เรื่อง “กฎหมายมหาชนและรัฐศาสตร์ : สาขาวิชาหรือการเลียงปัญญา” จากบทความเรื่อง “Public

law : Subfield or Subterfuge” โดย William Carl Louthan (แปลและเรียบเรียงโดยคุณพรทิพย์ จาละ) กับบทความเรื่อง “วิวัฒนาการปัจจุบันของความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลในระบบเสรีประชาธิปไตย” ซึ่งอาจารย์พูนศักดิ์ ไวสำรวจ ได้แปลจาก “L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes” โดย P. Pactet ซึ่งเป็นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวฝรั่งเศส

บทความเรื่อง “กฎหมายมหาชนและรัฐศาสตร์ : สาขาวิชาหรือการเลียงปัญญา” (Public law : Subfield or Subterfuge) “ชื่อ” บทความนี้เป็นชื่อที่ค่อนข้างเข้าใจยาก อ่านแล้วยังไม่ทราบว่า ผู้เขียน (W.C. Louthan) มีความมุ่งหมายอย่างไรในการเขียนบทความนี้ขึ้น

อันที่จริง บทความนี้เป็นบทความที่แสดงข้อมูลที่ได้มาจากการวิจัยที่ได้กระทำขึ้นหลังจากที่การสำรวจในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๓ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ได้แสดงให้เห็นปรากฏออกมาว่า วิชากฎหมายมหาชนของสหรัฐอเมริกาอยู่ในระดับต่ำสุด เช่นไม่มีการวิจัย (ที่ได้มาตรฐาน) ในคำพิพากษาของศาล ขาดการศึกษาเปรียบเทียบกับศาลต่างประเทศและแนวคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ขาดการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของคำพิพากษามีต่อสังคม ฯลฯ จนกระทั่ง “วิชากฎหมายมหาชน”

ของสหรัฐอเมริกาได้เสื่อมลงและถูกลดฐานะและความสำคัญในการศึกษา “วิชารัฐศาสตร์”

ดังนั้น ในปี ค.ศ.๑๙๗๑ (พ.ศ.๒๕๑๔) สหรัฐอเมริกาจึงทำการสำรวจข้อมูลใหม่ ด้วยการส่งแบบสอบถามไปให้แก่อาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายมหาชนกับผู้ที่ทำกรวิจัยในกฎหมายมหาชนหรือวิจัยพฤติกรรมของฝ่ายตุลาการที่ทำงานอยู่ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วสหรัฐอเมริกาจำนวน ๗๕ คน เพื่อจะขอทราบข้อมูลว่า หลังจากทวิชากฎหมายมหาชนได้ตกต่ำสุดในปีค.ศ.๑๙๖๓ แล้ว ในระยะเวลาเกือบ ๑๐ ปี ที่ล่วงมานี้ นักกฎหมายมหาชนของสหรัฐอเมริกาได้ทำอะไรเป็นชิ้นเป็นอันขึ้นมาบ้าง เช่น ขอทราบว่ามีงานวิจัยที่สำคัญ ๆ ในทางกฎหมายมหาชนเกิดขึ้นหรือไม่ ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรวิชารัฐศาสตร์โดยให้ความสำคัญแก่วิชากฎหมายมหาชนหรือไม่ และมีการปรับปรุงวิธีการสอนวิชากฎหมายมหาชนอย่างใดบ้าง ฯลฯ สิ่งที่น่าสังเกตเบื้องต้นก็คือ ในการทำการวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลดังกล่าว ผู้ทำการวิจัยได้ขอให้ผู้ที่กรอกแบบสอบถามที่ส่งไปให้นั้น ทำการประเมิน “แนวคำพิพากษาของตนเอง” เสียก่อนว่า ตนเองเป็นนักกฎหมายที่เป็นนักวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลในแนวใดในจำนวน ๓ แนว คือ แนวที่ ๑ ได้แก่การวิเคราะห์เชิงกฎหมายและประวัติศาสตร์ โดยใช้เหตุผลทางอักษรศาสตร์ ซึ่งเรียกว่า “แนวคิดแบบดั้งเดิม (traditional)” หรือแนวที่ ๒ ได้แก่การวิเคราะห์ขบวนการยุติธรรมที่มีความสัมพันธ์

กับการเมือง ซึ่งเรียกว่า “แนวคิดตามแบบแผน (conventional)” หรือแนวที่ ๓ ได้แก่ การวิเคราะห์เชิงพฤติกรรม (behavioral)

ในจำนวนอาจารย์ผู้ทำการสอนวิชากฎหมายมหาชนจำนวน ๕๑ คน ซึ่งได้ส่งแบบสอบถามกลับมานั้น ได้จัดประเภทแนวความคิดของตนเองโดยให้ตนเองอยู่ในแบบที่ ๑ (ดั้งเดิม) จำนวน ๑๒ คน แบบที่ ๒ (ตามแบบแผน) จำนวน ๒๑ คน และแบบที่ ๓ (ยึดถือพฤติกรรม) จำนวน ๘ คน และไม่ยอมจัดตนเองเข้าในประเภทใดจำนวน ๑๐ คน

คำถามที่น่าสนใจในแบบสอบถาม ได้แก่ (ท่านเห็นว่า เพราะ “เหตุ” โลกกฎหมายมหาชนในฐานะสาขาวิชาหนึ่งของรัฐศาสตร์ จึงด้อยคุณค่า คำตอบที่ได้รับก็คือ เพราะนักกฎหมายมหาชนขาดความคิดสร้างสรรค์ และเพราะการเปลี่ยนแปลงของปัญหาสังคมมีมากและรวดเร็ว จนเป็นอุปสรรคในการแก้ปัญหาโดยอาศัยกฎหมาย

ในคำถามที่ว่า งานวิจัยในอนาคตของกฎหมายมหาชนควรจะอยู่ในแนวใดคำตอบที่ได้รับ (เรียงความสำคัญตามลำดับจำนวน) ก็คือ ควรวิจัยคำพิพากษาของศาลล่างให้มากขึ้น ควรวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจากคำพิพากษา ควรพัฒนาความชำนาญในการศึกษาค้นคว้าทางกฎหมายให้มาก และควรวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบกับวงการตุลาการของต่างประเทศ ฯลฯ

คำถามที่น่าสนใจมากที่สุดอีกคำถามหนึ่ง ก็คือ “ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่าแม้มผลงานของนักวิชาการกฎหมายมหาชนมีความทันสมัยขึ้น ความลึกลับของขบวนการทางตุลาการก็ยังไม่สามารถเข้าถึงได้” ในคำตอบข้อนี้ นักวิชาการประเทศ “ดั้งเดิม” จำนวนถึง ๘๐% เห็นว่าถึงจะวิเคราะห์ให้ได้อย่างใด ความลึกลับของขบวนการตุลาการก็ยังคงมีอยู่ แต่นักวิชาการประเภทวิเคราะห์ “ตามแบบแผน” และ “เชิงพฤติกรรม” กับ นักวิชาการกลุ่มที่ไม่ยอมจัดประเภทให้แก่ตนเอง ส่วนใหญ่กลับเห็นว่า ถ้าผลงานของนักวิชาการกฎหมายมหาชนดีขึ้น ก็จะทำให้ความลึกลับของขบวนการทางตุลาการลดลง

บทความเรื่องนี้ แสดงให้เห็นว่า การติดตามและประเมินผลการทำงานของนักกฎหมายและผู้พิพากษาในศาล จะประสบผลสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อนักวิชาการทางกฎหมายจะต้องหมั่นทำการวิเคราะห์แนวความคิดของนักกฎหมายที่ปรากฏอยู่ใน “คำวินิจฉัยทางกฎหมาย” ของคณะกรรมการต่าง ๆ และใน “คำพิพากษาของศาล” โดยมีวิธีการวิเคราะห์อย่างต่อเนื่องและมีเทคนิคที่พอเพียงนั่นเอง หากนักวิชาการทางกฎหมายหรือนักวิชาการใดไม่อยู่ในฐานะที่จะทำหน้าที่ได้ วิชากฎหมายย่อมเสื่อมลง พร้อม ๆ กับความเสื่อมศรัทธาในกฎหมายซึ่งเป็นระเบียบวินัยของสังคม

บทความเรื่องที่ ๒ ได้แก่ “วิวัฒนาการปัจจุบันของความรับผิดชอบทางการเมืองของ

รัฐบาลในระบบเสรีประชาธิปไตย” ของ P. Pactet อ่านชื่อบทความนี้ดูเหมือนกับไม่เกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอิตาลี แต่อันที่จริง บทความนี้เป็นบทความทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของนักวิชาการฝรั่งเศส ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับความผันแปรของความรับผิดชอบทางการเมืองในระบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งอาศัยกลไกการยุบสภาและการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา อันเป็นมาตรการคานและถ่วงดุลกันระหว่าง “อำนาจบริหาร” และ “อำนาจนิติบัญญัติ” ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอิตาลีนั่นเอง

ผู้เขียน (P. Pactet) ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่จะคิดว่าฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารด้วยการบีบบังคับให้รัฐบาลลาออกด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจ และคิดว่าฝ่ายบริหารจะควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการยุบสภา โดยถือเอาว่ารัฐบาลและรัฐสภาเป็นองค์กรปรปักษ์ซึ่งกันและกันนั้นไม่เป็นความจริงในสภาพปัจจุบันอีกต่อไป และผลของการเปลี่ยนแปลงนี้จะมีผลไปถึงกลไกใน “ระบบรัฐสภา” ทั้งหมด และดังนั้น มีความจำเป็นต้องตรวจสอบถึงสภาพความเป็นจริงว่า มาตรการรับผิดชอบทางการเมืองและแนวความคิดในเรื่องนี้ (ของประเทศฝรั่งเศส) มีอยู่ตามความเป็นจริง มากน้อยเพียงใด

ผู้เขียน (P. Pactet) ได้ทำการวิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐของสถาบันทางการเมืองโดย

อาศัยแนวการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ (structure and function) ขององค์การทางการเมือง และพิจารณาจากความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจากคณะรัฐบาล รัฐสภาและพรรคการเมือง (ของฝรั่งเศส) ผู้เขียนได้สรุปว่า ความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐบาลต่อรัฐสภา ซึ่งตามความหมายเดิมก็มีลักษณะอุดมคติเพื่อผ่านมากพออยู่แล้ว ได้กลายเป็นสิ่งที่เพื่อผ่านมากยิ่งขึ้นและยากที่จะกระทำให้เกิดขึ้นได้ตามความเป็นจริงในปัจจุบัน

การอ่านบทความนี้ จะทำให้ผู้อ่านรู้สึกว่ ความเข้าใจเกี่ยวกับ “หลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย” ออกเป็น ๓ อำนาจ (อำนาจนิติบัญญัติ-อำนาจบริหาร-อำนาจตุลาการ) ห่างไกลจากสภาพความเป็นจริงยิ่งขึ้นทุกที

ในระยะ ๒๐-๓๐ ปีหลังนี้ การศึกษาวิชากฎหมายมหาชนได้ก้าวหน้าไปอย่างมากมาย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งความก้าวหน้าของประเทศระบบประมวลกฎหมายซึ่งเป็นกลุ่มตลาดร่วมยุโรป แนวทางการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนของกลุ่มประเทศดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการนำหลักวิชาการสมัยใหม่ (สังคมศาสตร์-สังคมวิทยา-ทฤษฎีการจัดรูปองค์กร ฯลฯ) เข้ามาผนวกในการศึกษาวิชากฎหมาย ดังนั้น ในการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชน นอกจากผู้ศึกษาจะต้องศึกษาถึงบทสาระบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กร

ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญสมัยต่าง ๆ แล้ว ผู้ศึกษายังต้องศึกษาไปถึงการจัดรูปแบบสถาบันและการประเมินผลการทำงานของสถาบันอีกด้วย

ศัพท์ทางเทคนิคที่ปรากฏอยู่ในบทความทางรัฐธรรมนูญนี้ เช่น “democraties pluralismes” (ซึ่งผู้แปล แปลว่า ระบบเสรีประชาธิปไตย) ก็ดี หรือคำว่า “ระบบรัฐสภาแบบคู่” ซึ่งมาจากศัพท์ว่า Parlementarisme dualiste ซึ่งมีความหมายตรงกันข้ามกับระบบรัฐสภาแบบเดี่ยว คือ Parlementarisme moniste ก็ดี ศัพท์ทางเทคนิคเหล่านี้เป็นศัพท์สามัญของตำรามาตรฐานวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศภาคพื้นยุโรปในระยะ ๒๐ ปีมาแล้ว แต่ศัพท์เหล่านี้ (เข้าใจว่า) แทบจะยังไม่ปรากฏในตำราวิชาสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่อย่างใด

แนวการศึกษาวิเคราะห์การทำงานของสถาบันการเมือง โดยอาศัยหลัก structural and functional analyses ไม่ปรากฏในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย แม้แต่ในตำรากฎหมายมหาชนเล่มล่าสุด ของมหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นใหม่สุดและรับนักศึกษานับเป็นแสนคน

(๒) คำวินิจฉัยทางปกครอง

คำวินิจฉัยทางปกครองที่วารสารกฎหมายปกครองเลือกสรรมาลงในเล่มนี้ ได้เลือกเฉพาะที่เกี่ยวกับ “กระทรวงมหาดไทย” โดยเฉพาะ

โดยเป็นความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย ๒ เรื่อง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ๑ เรื่อง แต่ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เรื่องนี้ ได้รวมกรณีร้องทุกข์สำคัญไว้ถึง ๓ กรณีคือ กรณีนายสมชาย ปัทมะสุคนธ์ (อดีตรองอธิบดีกรมอัยการ) กรณีนายโกศล อนันตพงษ์ (อดีตรองอธิบดีกรมอัยการ) และกรณีนายสำเริง ธนสมกุลวัฒน์ (อดีตอัยการพิเศษ) ไว้ในเรื่องเดียวกัน

หากจะพูดกันให้ตรง ๆ แล้ว ปัญหากฎหมาย (ปกครอง) ในเรื่องที่น่ามาเสนอต่อท่านผู้อ่านนี้ เป็นประเด็นกฎหมายที่หนักและเป็นเรื่องของ “มืออาชีพ” เพราะเป็นปัญหากฎหมายทางบริหารที่ร้องทุกข์มาโดยผู้ร้องทุกข์ซึ่งเป็นนักกฎหมายโดยอาชีพ และเป็นปัญหาที่ตามมาโดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นส่วนราชการที่ใช้กฎหมายปกครองมากที่สุดแห่งหนึ่ง ปัญหากฎหมายที่หนักเช่นนี้อาจอยู่นอกเหนือความชำนาญงานของท่านผู้อ่านซึ่งเป็นนักบริหาร แต่มีใช้นักกฎหมายอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าท่านได้อ่านบทความเรื่อง “การสอนวิชากฎหมายปกครอง : ความพิศวงของผู้ที่ยังไม่รู้” ของ P.L. Strauss กับบทความเรื่อง “กฎหมายมหาชนและรัฐศาสตร์ฯ” ของ W.C. Louthan แล้ว ท่านผู้อ่านคงจะมองเห็นว่าการประเมินผลงานของนักกฎหมาย โดยบุคคลซึ่งมิใช่นักกฎหมาย ก็ได้เป็นปัญหาของสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกัน การวิเคราะห์ผลงานของ

นักกฎหมายและการวิเคราะห์คำพิพากษาของศาล เป็นปัญหาใหญ่และเป็นปัญหาสำคัญของสหรัฐอเมริกา (เหมือนกับประเทศไทย?)

อันที่จริง วารสารกฎหมายปกครองมิได้ประสงค์จะให้ท่านนักบริหารซึ่งมิใช่นักกฎหมายต้องมาสนใจกับปัญหากฎหมายอันสลับซับซ้อนหรือสนใจกับการสร้าง “หลักกฎหมายปกครอง (ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ)” โดยอาศัยกรณีตัวอย่าง (case law) ซึ่งเป็นงาน “เทคนิค” ของนักกฎหมายปกครอง แต่วารสารกฎหมายปกครองประสงค์จะให้ท่านผู้อ่านได้ทราบว่า “ความลึกถึบ” ของนักกฎหมายนั้นอยู่ที่ข้อเท็จจริงว่านักกฎหมายสามารถ “เลือก” วินิจฉัยปัญหากฎหมายในทางใดทางหนึ่งก็ได้นั่นเอง นักกฎหมายมีความเป็นอิสระในการที่จะเขียน “เหตุผล” สนับสนุนความคิดเห็นของตนเองในทางใดทางหนึ่งก็ได้ จะเชื่อพยานหลักฐานใดหรือไม่ก็ได้ จะอ้างทฤษฎีกฎหมายใดก็ได้ ดังนั้น การจัดตั้งสถาบันทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่นักกฎหมายในการชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ จึงเป็นปัญหาของการจัดองค์กรของรัฐตลอดมาว่า จะทำการวิเคราะห์และประเมินผลคำพิพากษาของศาลและคำวินิจฉัยทางกฎหมายได้อย่างไร

คำวินิจฉัยทางปกครองโดยมีคำวิจารณ์ประกอบอยู่ด้วยที่ปรากฏในวารสารกฎหมายปกครองฉบับนี้และในฉบับก่อน เป็นผลที่ได้มาจากการจัดองค์กรสถาบันคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นใหม่ เพื่อจัดให้มีกลไกติดตาม

และประเมินผลคำวินิจฉัยทางกฎหมายในสาขา
กฎหมายปกครอง

กรณีตัวอย่างที่ ๓ (กระทรวงมหาดไทย)
คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีฯ ก.อ.
และข้าราชการอัยการในกรณีตัวอย่างนี้วารสาร
กฎหมายปกครองได้รวมการร้องทุกข์ ๓ กรณี
เข้าด้วยกัน ทั้ง ๆ ที่ในเรื่องนี้ ได้มีคำวินิจฉัย
ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รวม ๓ เรื่อง
ที่แยกออกจากกันได้

คำร้องทุกข์ ๓ กรณี ได้แก่ กรณีร้องทุกข์
ของนายสมชาย ปัทมะสุนทร กรณีร้องทุกข์ของ
นายโกศล อนันตพงษ์ และกรณีร้องทุกข์ของ
นายสำเริง ธนสมกุลวัฒน์

เรื่องร้องทุกข์ทั้ง ๓ เรื่องนี้ มีข้อเท็จจริง
ร่วมกันเกือบทั้งหมด แต่คณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์ (คณะที่ ๕) มิได้สังรวมการพิจารณา
เข้าด้วยกัน และได้ทำการวินิจฉัยเป็นกรณี ๆ ไป
และดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
จึงได้มีความเห็นวิจารณ์คำวินิจฉัยของคณะ
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ทั้ง ๓ เรื่อง (เพื่อ
ประกอบการพิจารณาสั่งการของท่านนายก
รัฐมนตรี) โดยในเรื่องสุดท้าย (กรณีของนาย
สำเริง) เลขาธิการฯ ได้ให้ความเห็นในชั้นสุดท้าย
เป็นการเปรียบเทียบทั้งสามกรณีไว้โดยสรุป
อีกชั้นหนึ่ง

ข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุให้เกิดกรณีร้อง
ทุกข์นี้ มีความสำคัญมากในทางวิชาการของ

กฎหมายปกครอง เพราะเป็นกรณีที่เกิดการ
ขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรี (ข้าราชการการเมือง)
กับสถาบันบริหารข้าราชการ (ก.อ.) ซึ่งจัดตั้ง
ขึ้นโดยกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายให้การบริหาร
ข้าราชการอัยการเป็นอิสระจากการบีบบังคับ
ในทางการเมือง ข้อเท็จจริงนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้น
ได้ยาก ดังนั้น เลขาธิการฯ จึงมีความเห็นว่า
ถ้าหากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะ
สามารถใช้ข้อเท็จจริงในกรณีร้องทุกข์นี้ให้
เป็น “กรณีตัวอย่าง” และสามารถอธิบายเหตุผล
หรือวาง “ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ
(หลักกฎหมายปกครอง)” ไว้สำหรับให้ข้าราชการ
ใช้เป็นแบบอย่างหรือเป็นแนวทางในการ
ปฏิบัติราชการได้ก็จะเป็นประโยชน์แก่
การบริหารอย่างยิ่ง

หลักการสำคัญในทางกฎหมายปกครอง
ที่อาจวางหลักได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏใน
กรณีร้องทุกข์นี้มีอยู่หลายประการ เช่น ข้าราชการ
การเมือง (รัฐมนตรี) จะใช้อำนาจกับ
กรรมการใน ก.อ. ได้โดยมีขอบเขตเพียงใด
(โปรดดูหน้า ๒๑๒ และ ๒๓๒) ข้าราชการ
ประจำ (ข้าราชการฝ่ายอัยการ) จะต้องยอมรับ
อำนาจของรัฐมนตรีเพียงใด (หน้า ๒๓๑ และ
เชิงอรรถ ๑๔) บทบัญญัติประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการนับระยะเวลา
จะถูกนำมาใช้บังคับกับการนับวาระการดำรง
ตำแหน่งของกรรมการอัยการได้เพียงใด (หน้า
๒๑๐ และเชิงอรรถ ๑๓) ระบบการพิจารณา
โทษทางวินัยตามกฎหมายจะสามารถให้หลัก

ประกัน (natural justice) แก่ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้เพียงใด (หน้า ๒๓๒ และ ๒๕๙) และรวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์เองว่า คณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์จะมีอำนาจพิจารณาวินิจัยเรื่องร้องทุกข์นี้ได้หรือไม่เพียงใด ถ้าปรากฏว่า ก.อ.ได้ใช้อำนาจนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ (หน้า ๒๕๗-๒๕๘)

เราจะไม่สรุปไว้ในที่นี้ว่า คำวินิจัยของคณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ในเรื่องนี้ได้มี “แนวทางในการวางหลักการสำคัญในทางกฎหมายปกครอง” ได้หรือไม่ และเพียงใด เพราะเป็นเรื่องที่ท่านผู้อ่านและวงการศึกษากฎหมายมหาชนจะต้องวิเคราะห์และประเมินผลเอาเองเมื่อได้อ่านคำวินิจัยและข้อวิจารณ์โดยละเอียดแล้ว

กรณีตัวอย่างที่ ๒ (กระทรวงมหาดไทย) เป็นความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง “อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกข้อบังคับ (จังหวัด)”

สำหรับท่านผู้อ่านที่เป็นนักกฎหมายปกครอง ท่านคงจะทราบแล้วว่า ข้อบังคับ (จังหวัด) ซึ่งในขณะนั้นก็ได้แก่กฎหมายท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในหลายรูปแบบนั่นเอง ปัญหาจึงเป็นปัญหาทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับหลักกระจายอำนาจ (decentralization) กับหลักการแบ่งอำนาจ (déconcentration) ในปัญหานี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีความเห็นที่แตกต่างกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย

ข้อเท็จจริงอาจสรุปได้สั้น ๆ ว่า ก่อนปี พ.ศ.๒๔๙๘ ประเทศไทยยังไม่มี “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” และในขณะนั้นพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.๒๔๘๔ ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออก “ข้อบังคับ (จังหวัด)” ในฐานะที่เป็นกฎหมายท้องถิ่นใช้บังคับในเขต “จังหวัด” แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตรา “ข้อบัญญัติจังหวัด” ทั้งนี้ โดยมีได้แก้ไขหรือยกเลิกอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔ แต่อย่างใด ปัญหาจึงมีว่าการออก “กฎหมายท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขฯ เพื่อใช้ในเขตจังหวัดนั้น จะออกเป็นข้อบังคับ (จังหวัด) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออก หรือจะต้องออกเป็น “ข้อบัญญัติจังหวัด” โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปัญหานี้ กรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออก “ข้อบังคับ (จังหวัด)” ได้ แต่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าอำนาจออกข้อบังคับ (จังหวัด) ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้สิ้นสุดไปแล้วตั้งแต่มีการตรากฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ.๒๔๙๘ และหลังจากนั้นการตรากฎหมายท้องถิ่นในระดับจังหวัด จะต้องกระทำโดยการตราเป็น

“ข้อบัญญัติจังหวัด” โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ในการให้ข้อวิจารณ์ของเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกาในเรื่องนี้ เลขาธิการฯ ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้การตีความแตกต่างไปจากความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏตามกฎหมายเดิม

กรณีตัวอย่างนี้ แสดงให้เห็น “ทางเลือก” ที่เป็นอำนาจของนักกฎหมาย โดยนักกฎหมายสามารถใช้ดุลพินิจเลือกตีความได้จากการอธิบาย “เหตุผล” โดยอาศัยพื้นฐานที่ต่างกัน

ท่านผู้อ่านที่สนใจปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือท่านผู้อ่านที่เป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ดังกล่าว ท่านจะลองพิจารณาความเห็นและข้อวิจารณ์ดูบ้างก็ได้

(หมายเหตุ : เพื่อแก้ข้อสงสัยของท่านผู้อ่านที่เป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีปัญหาในใจว่า ในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกามีความเห็นแตกต่างกับกรรมการร่างกฎหมาย ทางราชการจะปฏิบัติอย่างไร ฉะนั้น จึงใคร่ขอเรียนเพื่อทราบด้วยว่า โดยหลักการแล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย แต่ถ้าส่วนราชการนั้น ๆ ยังมีความสงสัยอยู่ ก็อาจทบทวนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย โดยขอให้สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาเสนอเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา

ทบทวนอีกครั้งหนึ่งก็ได้ หรือจะขอให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้)

กรณีตัวอย่างที่ ๓ (กระทรวงมหาดไทย กับราชการส่วนท้องถิ่น) เรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ในเขตของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ปัญหานี้เป็นเรื่องสั้น ๆ ก็จริง แต่เป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาทบทวนกันถึง ๓ ครั้ง คือเป็นการให้ความเห็นโดยกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๒) ถึงสองครั้ง และให้ความเห็นโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายอีกหนึ่งครั้ง

นอกจากนั้น หลังจากในที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ความเห็นแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา (ในฐานะหน่วยบริหารงานของคณะกรรมการการกฤษฎีกา) ยังมีความเห็นเป็นการวิเคราะห์ความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกาไว้ด้วยว่า “...เรื่องที่วินิจฉัยครั้งนี้ เป็นคำวินิจฉัยที่มีความสำคัญ... เพราะเป็นคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) กับราชการส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร ฯลฯ) ดังนั้น แม้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการกฤษฎีกาในครั้งสุดท้ายอาจจะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า...แต่ “หลักการ” ที่คณะกรรมการการกฤษฎีกาได้วางไว้ใน การวินิจฉัยครั้งนี้ จะก่อให้เกิดความยุ่งยาก (ยิ่งขึ้นในอนาคต) ได้ และเป็นที่น่าสงสัยว่าแนวทาง

ตีความครั้งนี้จะตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือไม่...”

ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายมีแนวทางในลักษณะเป็นการ “จำกัดอำนาจของท้องถิ่นในการออกกฎหมายท้องถิ่น” มากกว่าความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ราชการส่วนท้องถิ่นจะออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้าง (ในเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้) ไม่ได้ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการออก “กฎกระทรวง” โดยราชการส่วนกลางเสียก่อน แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กฎหมาย (พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒) มีเจตนารมณ์ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ดังนั้นราชการส่วนท้องถิ่นจึงย่อมสามารถออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ในเรื่องนี้ได้ตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร ทั้งนี้ ตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (decentralization) แม้ว่าจะยังไม่มีมีการออกกฎกระทรวงโดยราชการส่วนกลางก็ตาม แต่ถ้าเมื่อใดราชการส่วนกลางเห็นว่ามีความเหมาะสมหรือมีความจำเป็นที่จะจำกัดการใช้อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลางจึงจะออก “กฎกระทรวง” มาจำกัดขอบเขตของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องนี้ และหลังจากนั้น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงจะถูกจำกัดขอบเขตลงตามที่กฎกระทรวงได้จำกัดไว้

นี่ก็เป็นกรณีตัวอย่างอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นอำนาจของนักกฎหมายในการ “เลือก” ตีความ

(หมายเหตุ :- ในทางปฏิบัติของทางราชการ ถ้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเห็นว่าความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ ส่วนราชการนั้นมีสิทธิจะเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารและเป็นองค์กรที่ต้องรับผิดชอบงานบริหารต่อรัฐสภา) วินิจฉัยชี้ขาดอีกชั้นหนึ่งได้)

(๓) วารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ จะให้อะไรแก่ท่านได้บ้าง

บทความที่นำมาเสนอในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ คงจะทำให้ท่านนักบริหารที่สนใจในวิชากฎหมายปกครอง (รวมทั้งกฎหมายมหาชน) ได้ทำความรู้จักขอบเขตของกฎหมายปกครองและปัญหาอุปสรรคของกฎหมายปกครองได้บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ทราบถึงสภาพและปัญหาของการสอนวิชากฎหมายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศต้นกำเนิดของวิชาการบริหาร (administrative science)

ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มก่อนหน้านี้ (เล่ม ๒ ตอน ๑) เราได้นำบทความของประธานาธิบดีวูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่เขียนขึ้นเมื่อประมาณ ๑๐๐ ปี (ค.ศ. ๑๘๘๗) มาเสนอต่อท่านผู้อ่านแล้วว่า วิชาการบริหารนั้นได้เกิดขึ้นเพราะสภาพเสื่อมโทรมใน

การบริหารของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นเอง (การคอรัปชัน และการใช้อำนาจอย่างบิดเบือน โดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) และ ดังนั้น นักวิชาการของสหรัฐอเมริกาจึงได้มองหาวิธีแก้ปัญหาด้วยการศึกษาไปถึงการจัดองค์กรของรัฐในรูปสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง และหลักกฎหมายปกครองของประเทศภาคพื้นยุโรป และในวารสารกฎหมายปกครองเล่มดังกล่าวก็ได้จับบทความที่แสดงให้เห็นว่า วิชาการบริหารและวิชากฎหมายปกครอง มีความเกี่ยวเนื่องและมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

สหรัฐอเมริกาอาจจะได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่ได้สร้างวิชาการบริหารในสาขาต่าง ๆ ขึ้น แต่สิ่งที่สหรัฐอเมริกายังกระทำไม่สำเร็จก็คือการพัฒนากฎหมายปกครองและสถาบันทางกฎหมาย แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะได้มีความพยายามในเรื่องนี้ เช่นได้ตรา The Administrative Procedure Act ขึ้นในปีค.ศ.๑๙๔๖ ก็ตาม

ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ เราหวังว่าคงจะทำความกระจ่างให้แก่ท่านผู้อ่านที่เป็นนักจัดองค์กร (O&M) นักวิชาการบริหาร และนักรัฐศาสตร์ให้มากขึ้น ถึงวิธีการของกฎหมายปกครองที่ใช้ในการจัดรูปองค์กรขนาดใหญ่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมสาขาต่าง ๆ และใช้ในการแก้ปัญหาการประเมินผลงานบริหารของรัฐ (management by objective (MBO)) ในงานประเภทที่เป็นงานประเมินผลได้ยาก อันเนื่องมาจากความสลับซับซ้อน

ของงาน เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมาก

ต่อไปนี้ วารสารกฎหมายปกครองจะขอเปรียบเทียบหลักวิชาการบริหารกับวิธีแก้ปัญหาทางบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในสาขาต่าง ๆ ของกลุ่มประเทศประมวลกฎหมายไวกัดโดยสังเขป

(๓.๑) การศึกษาวิเคราะห์ในแนวนอนกับการศึกษาวิเคราะห์ในแนวตั้ง (Horizontal and Vertical Analysis)

ในการวางแผนเพื่อปรับปรุงการจัดองค์กร วิชาการบริหารสอนให้เราเริ่มต้นการแก้ปัญหาด้วยการศึกษาวิธีการทำงานและศึกษาขั้นตอนของการทำงาน (work flow) อย่างละเอียด และให้เริ่มตั้งแต่ต้น (input) จนกระทั่งออกมาเป็นผลสำเร็จ (output) มีการทำแผนภูมิทำงานตามขั้นตอน (flow chart) และมีการประเมินผลงานในแต่ละขั้นตอน ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานเบื้องต้นของวิชาการบริหาร

ปัญหามีว่า จะนำหลักวิชาการบริหารมาใช้ได้เพียงใดในงานของรัฐประเภทที่เป็นบริการสาธารณะ งานบริหารหลาย ๆ ด้านของรัฐ ต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนมาก และงานในแต่ละเรื่องก็จะอยู่ภายใต้ระบบควบคุม ซึ่งมีการใช้ดุลพินิจสั่งการต่อเนื่องกันหลายขั้นตอน งานบางเรื่องอาจเริ่มต้นการตัดสินใจโดยข้าราชการประจำ และอาจอุทธรณ์ต่อข้า-

ราชการการเมืองหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษหรือแม้แต่ภาคีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม และหลังจากที่ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสร้างกฎหมายด้วยการใช้ดุลพินิจในการตีความและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานได้พิพากษาแล้ว คำพิพากษาก็จะกลับมาเป็น “บรรทัดฐาน” ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่ง (โปรดดูบทความเรื่อง “ความเป็นจริงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ” ของ F.H. Lawson และ D.J. Bentley) ดังนั้น ท่านผู้อ่านจะเห็นว่าเมื่อมีข้อเสียหยาเกิดขึ้นในทางราชการแล้ว ความรับผิดชอบจึงมักจะละลายหายไปในระบบราชการหรือในระบบตุลาการนั่นเอง

กรณีที่แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นกรณีที่ท่านผู้อ่านรู้จักกันดี เช่น

ตัวอย่าง เรื่องการสั่งลงโทษทางวินัย ในขั้นตอนการลงโทษทางวินัยจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ โดยผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะต้องพิจารณาและตกลงใจเสียก่อนว่าการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นความผิดทางวินัยใน “บท”ใดของกฎหมาย การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวอยู่ภายใต้ระบบควบคุมโดย “คณะกรรมการ” หลายลักษณะ เช่น คณะกรรมการสอบสวน หรือ อ.ก.พ.กระทรวง ฯลฯ นอกจากนั้น ยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบ (appeal) โดยระบบอุทธรณ์ต่อ ก.พ. (ซึ่งเป็นการจัดองค์กร

ในรูป “คณะกรรมการ” อีกรูปแบบหนึ่ง) และหลังจากนั้น ยังอาจมีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม (ซึ่งวินิจฉัยเป็นองค์คณะมีผู้พิพากษา ๒ หรือ ๓ คน)

ตัวอย่าง เรื่องความปลอดภัยของสังคม ในขั้นต้น จะขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของตำรวจในการจับกุมหรือไม่จับกุม ต่อมา ได้แก่ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการเสาะหาพยานหรือตั้งประเด็นในสำนวน ถัดมา คือดุลพินิจของพนักงานอัยการในการตรวจสอบสำนวน และดุลพินิจของผู้พิพากษาในการเชื่อหรือไม่เชื่อพยานหลักฐาน หรือจะให้บรรเทาโทษหรือไม่บรรเทาโทษ

งานบริหารของรัฐต่างกับงานของเอกชน เพราะงานของรัฐทุกขั้นตอนจะมีตัวบทกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับกำกับอยู่ทั้งสิ้น ปัญหาจึงมีว่า นักวิชาการบริหารหรือนักจัดองค์กร (O&M) จะปรับปรุงการจัดองค์กรของรัฐได้เพียงใด ถ้าหากว่านักวิชาการบริหารและนักจัดองค์กร (O&M) ยังไม่สามารถประเมิน “ผลงาน” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ใช้ดุลพินิจในการตีความกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ และสั่งการไปตามความเข้าใจของตนเองกันอยู่ทุก ๆ วันได้

การสั่งการ การวินิจฉัย การพิพากษา ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (ข้าราชการการเมือง ข้าราชการ

ประจำ เทคนิควิธีในระดับท้องถิ่น ข้าราชการ
ส่วนท้องถิ่น ฯลฯ) หรือเป็นกรรมการในคณะ
กรรมการ หรือเป็นผู้พิพากษาก็ตาม

ใครเล่าที่จะเป็นผู้ที่สามารถวิเคราะห์
และประเมินผลการสั่งการของบุคคลเหล่านี้
ได้ว่าสั่งการโดยถูกต้องและมีเหตุผลหรือไม่
ใครจะเป็นผู้วิเคราะห์คำวินิจฉัยทางกฎหมาย
ของคณะกรรมการ หรือใครจะวิเคราะห์คำ
พิพากษาของศาลในคดีต่าง ๆ หรือว่าเราจะถือ
ว่าคำวินิจฉัยทางกฎหมายของคณะกรรมการ
ย่อมมี “เหตุผล” สมควรและเหมาะสมดีแล้ว
ทุกครั้ง หรือถือ (take it for granted) ว่าคำ
พิพากษาของศาลย่อมต้องถูกต้องเพราะเป็น
“อำนาจตุลาการ” เช่นนั้นหรือ

ในอดีตและปัจจุบัน ประเทศฝ่ายประมวล
กฎหมายได้ให้ความสนใจแก่การจัดรูปองค์กร
ในทางบริหารซึ่งมีลักษณะเป็น “กระบวนการ
ต่อเนื่องของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของ
รัฐ” รวมทั้งได้ให้ความสำคัญแก่ตัวบุคคลซึ่ง
เป็นนักกฎหมายและการจัดองค์กรในสถาบัน
ทางกฎหมายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะงานของ
รัฐจำนวนมากหรือทั้งหมดต้องเกี่ยวข้องกับ
ตัวบทกฎหมายและบทบาทของนักกฎหมาย
ด้วยกันทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริง
ที่ว่า ข้าราชการทุกคนต้องอยู่ภายใต้การ
ควบคุมของนักกฎหมายซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย
ความผิดทางวินัย ประชาชนทุกคนย่อมอยู่
ภายใต้กฎหมายและอาจฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดี
ได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญาต่อศาล ฯลฯ

คำว่า “อำนาจตุลาการ” ที่มาจากหลัก
การแบ่งแยกอำนาจอริปไตย มิได้เป็นอุปสรรค
เกี่ยวกับการจัดรูปองค์กร และการจัดระบบคุณ
สมบัติและความเชี่ยวชาญทางผู้พิพากษา
และการจัดหน่วยงานบริหารงานของศาล ของ
ประเทศฝ่ายประมวลกฎหมายแต่อย่างใด

ในทางตรงข้าม อาจจะเป็นที่ประหลาด
ใจอยู่บ้าง กลุ่มประเทศประมวลกฎหมายได้
จัดรูปองค์กรโดยแยกความเชี่ยวชาญและตาม
ประเภทของงาน โดยอาศัยการอ้างอิงจาก “หลัก
การแบ่งแยกอำนาจอริปไตย” นั้นเอง

“ประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มต้นการปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการก่อตั้งสภา
แห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ขึ้น (ซึ่งมักมีการเรียก
องค์กรนี้ว่า “ศาลปกครอง”) โดยอาศัยหลักการ
ว่า ศาลยุติธรรมซึ่งมีความเป็นอิสระและไม่ต้อง
รับผิดชอบในการบริหารนั้น ไม่สมควรใช้อำนาจ
ชี้ขาดในทางบริหารฯ และศาลยุติธรรมควรมี
อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง (เอกชน)
และคดีอาญาเท่านั้น อำนาจชี้ขาดในเรื่อง
บริหารต้องเป็นของฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบ
ต่อรัฐสภา ดังนั้น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศ
ประมวลกฎหมายจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัด
องค์กรในรูปแบบ regulatory commission
เหมือนในสหรัฐอเมริกา

และหลังจากที่สภาแห่งรัฐ (Conceil
d'Etat) ได้พิสูจน์ความเป็นสถาบันพิเศษที่มี
ความเชี่ยวชาญในการสร้างแนวทางใหม่ของ

คดีปกครอง จนเป็นที่ยอมรับกันในการบริหารแล้ว สถาบันสภาแห่งรัฐจึงได้มอบหมายให้อำนาจชี้ขาดโดยฝ่ายบริหารไม่ส่งวนอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอีกต่อไป (ค.ศ. ๑๘๗๒) รวมระยะเวลาที่สถาบันสภาแห่งรัฐได้ใช้เวลาในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง และพิสูจน์ความถูกต้องของหลักกฎหมายปกครองต่าง ๆ ตลอดจนทำการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาที่เหมาะสมเป็นเวลาประมาณ ๗๐ ปี นับแต่ปี ค.ศ. ๑๗๙๙

ขณะนี้ ในระบบสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส จะมีหลักกฎหมายปกครองแยกออกจากหลักกฎหมายแพ่ง (เอกชน) มีระบบวิธีพิจารณาที่มีการถ่วงดุลและควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษา (โปรดดูข้อ ๓.๒ ต่อไป) และมีการจัดหน่วยบริหารงานของศาลที่สามารถติดตามและประเมินผลการทำงานของนักกฎหมายหรือผู้พิพากษาได้

อันที่จริง สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มิใช่เป็นตัวอย่างเพียงตัวอย่างเดียวที่กลุ่มประเทศประมวลกฎหมายได้จัดองค์กรเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้น

สถาบัน “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court)” ก็เป็นสถาบันที่สำคัญอีกสถาบันหนึ่ง ที่ประเทศประมวลกฎหมายได้สร้างขึ้นเช่นเดียวกัน กลุ่มประเทศประมวลกฎหมายมีความเห็นว่า ปัญหาที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นเป็นปัญหาของกฎหมาย

มหาชนที่มีลักษณะเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องการความเชี่ยวชาญและแนวความคิดของนักกฎหมายเฉพาะด้านในอันที่จะทำหน้าที่เป็น “ศาล” พิจารณาปัญหากฎหมายรัฐธรรมนูญ

โดยตรง โดยเห็นว่าไม่สมควรเป็นอำนาจของผู้พิพากษาที่อยู่ในศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจเกี่ยวกับคดีแพ่ง (เอกชน) และคดีอาญา [หมายเหตุ:- ปัญหาเกี่ยวกับการจัดรูปองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะอยู่ในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศภาคพื้นยุโรป มิใช่อยู่ในตำรากฎหมายปกครอง เพราะสถาบันคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่จัดขึ้นสำหรับการมีลักษณะเฉพาะของปัญหากฎหมายรัฐธรรมนูญและสิ่งที่แน่นอนก็คือ ปัญหาการจัดรูปองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่มีอยู่ในตำราวิชาการบริหาร]

ข้อที่ทนายผู้อ่านอาจตั้งปัญหาสงสัยขึ้นในใจก็คือ เพราะเหตุใด กลุ่มประเทศประมวลกฎหมายจึงได้ปล่อยให้ผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง (เอกชน) และคดีอาญาไปพร้อม ๆ กัน ทั้ง ๆ ที่คดีแพ่ง (เอกชน) เป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงกับคดีอาญา กล่าวคือคดีแพ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิทธิทางทรัพย์สิน ฯลฯ ของเอกชน แต่คดีอาญาเป็นเรื่องความปลอดภัยของสังคม

ปัญหานี้ นักวิชาการของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปในสมัยศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ มิได้ล้มแต่อย่างใด ได้มีนักวิชาการหลายท่านในสมัยนั้น (เช่น Ferri และ Garofalo) ได้พยายามจะให้มีการแยกระบบผู้พิพากษาของคดีอาญาออกจากผู้พิพากษาคดีแพ่ง โดยนักวิชาการเหล่านี้ได้เห็นความสำคัญของคุณสมบัติของผู้พิพากษาในคดีอาญา ซึ่งต้องการบุคคลซึ่งมีพื้นฐานและความรอบรู้กว้างขวางกว่าผู้พิพากษาในคดีแพ่ง แต่การพยายามของนักวิชาการเหล่านี้ยังไม่ประสบความสำเร็จ การที่ประเทศประมวลกฎหมายยังมิได้แยกระบบผู้พิพากษาคดีอาญาออกจากผู้พิพากษาคดีแพ่ง น่าจะเป็นเพราะว่า ความง่ายและความไม่สำคัญของคดีแพ่ง (เอกชน) ในสมัยนั้น ประกอบกับความเคยชินที่คดีแพ่ง (เอกชน) เคยรวมอยู่กับคดีอาญาในระบบของศาลยุติธรรมมาเป็นเวลานานหลายร้อยปี [หมายเหตุ :- และแม้ว่าในระยะหลัง ๆ นี้ ประเภทของคดีแพ่ง (เอกชน) จะมีลักษณะเฉพาะมากขึ้น เช่น มีคดีพาณิชย์ คดีครอบครัว ฯลฯ และได้มีการจัดระบบผู้พิพากษาในคดีแพ่งบางประเภทเป็นพิเศษให้แตกต่างกับคดีแพ่ง (เอกชน) ตามปกติก็ตาม แต่ปัจจุบันนี้ ก็ยังมีผู้เขียนบทความเรียกร้องให้มีการจัดระบบผู้พิพากษาคดีอาญา แยกจากผู้พิพากษาคดีแพ่ง (เอกชน) อยู่เสมอ]

นอกจากการจัดตั้งสภาแห่งรัฐบนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยการจัดรูปองค์กรตามความเชี่ยวชาญและตามลักษณะ

งานแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังได้เริ่มต้นปรับปรุงกระบวนการทางอาญาแยกออกจากกระบวนการทางปกครองอีกด้วย เริ่มต้นด้วยการจัดประเภทความหนักเบาของการกระทำทางอาญา จัดระบบวิธีพิจารณาพิพากษาคดีอาญาเสียใหม่ จัดระบบผู้พิพากษาโดยใช้ระบบผู้พิพากษาเลือกตั้งบ้าง ผู้พิพากษาแต่งตั้งบ้าง ลอกเลียนระบบคณะลูกขุน (Grand Jury) จากระบบแองโกลแซกซอนมาใช้เพื่อให้เป็นองค์กรชี้ขาดในการตั้งข้อกล่าวหา (jury d'accusation) บ้าง ฯลฯ และในระยะหลังสุดประเทศฝรั่งเศสจึงได้กำหนดแนวทางให้มีการแบ่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (separation des fonctions) ออกเป็น 3 ประการ คือ หน้าที่ในการทำสำนวน (poursuite) หน้าที่ในการตรวจสอบสำนวน (instruction) และหน้าที่ในการพิพากษา (judgement) ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 3 ประการ ประเทศฝรั่งเศสได้จัดให้มีระบบถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ (ตำรวจ-พนักงานสอบสวน-อัยการ-ผู้พิพากษาตรวจสอบสำนวน-ผู้พิพากษาชี้ขาด) อย่างรัดกุม โดยประเทศฝรั่งเศสได้เน้นหน้าที่ในการทำสำนวนคดีอาญาและหน้าที่ในการตรวจสอบสำนวนให้มีความสำคัญโดยเฉพาะส่วนงานบริหารในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ก็มอบให้แก่กระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในงานกระบวนการทางอาญา คือ การสอบสวนคดีอาญา งานราชทัณฑ์ งานธุรการศาล ฯลฯ [หมายเหตุ :- คงไม่จำเป็นต้องกล่าวว่า เพราะเหตุใดการจัด

องค์กรของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส (ซึ่งเป็นการจัดองค์กรเป็นแบบสากลของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่ในขณะนี้) จึงสามารถทำให้มีการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างครบถ้วน และในขณะเดียวกัน ก็ยังสามารถประสานงานการจัดสรรงบประมาณของอัยการ-ผู้พิพากษา-ราชทัณฑ์ ได้อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะเหตุผลเหล่านี้สามารถเข้าใจได้จากการมองรูปแบบของการจัดองค์กรของกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นเอง โดยไม่จำเป็นต้องอธิบาย และเมื่อมีโอกาสวารสารกฎหมายปกครองจะได้นำกฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Law) ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศต่าง ๆ มาเสนอต่อท่านผู้อ่านต่อไป]

เท่าที่กล่าวมาแล้ว อาจสรุปได้ว่า กลุ่มประเทศประมวลกฎหมายได้จัดรูปองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในลักษณะแนวตั้ง (vertical) โดยแยกคดีออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะของคดี และจัดบุคลากร (หมายถึงความรวมถึงผู้พิพากษา)-วิธีพิจารณา-หน่วยบริหารให้เหมาะสมกับประเภทของคดี ซึ่งเป็นการจัดองค์กรที่แตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในแนวนอน (horizontal) และทั้ง “อำนาจตุลาการ” ไว้กับการจัดสถาบันในรูปแบบเดิม (หมายเหตุ :- สำหรับประเทศอังกฤษ วารสารกฎหมายปกครองจะได้นำบทความที่เกี่ยวกับปัญหานี้โดย

เฉพาะ มาเสนอต่อท่านผู้อ่านต่อไป เพราะประเทศอังกฤษได้มองเห็นถึงปัญหานี้มาก่อนสหรัฐอเมริกา)

(๓.๒) ข้อดีและข้อเสียของการชี้ขาดโดยคณะกรรมการ (collective judgement) กับการชี้ขาดโดยบุคคลคนเดียว (individual judgement)

เมื่อได้เคยพูดถึงการจัดองค์กรในประเด็นที่เกี่ยวกับระบบคุณสมบัติของกรรมการ (หรือผู้พิพากษา) และการจัดหน่วยบริหารงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมทั้งได้พูดถึงวิธีพิจารณา ในกระบวนการทางอาญามาบ้างแล้ว แต่สิ่งที่วารสารกฎหมายปกครองได้ทิ้งไว้และยังไม่เคยกล่าวถึงก็คือ ลักษณะเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีปกครอง

สิ่งที่น่าสนใจของกระบวนการพิจารณาทางคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ก็คือนอกเหนือไปจากการกำหนดระบบคุณสมบัติและประสบการณ์ของ “ผู้พิพากษาคดีปกครอง” ให้แตกต่างไปจากคุณสมบัติฯ ของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังได้คำนึงถึงผลเสียของระบบการชี้ขาดโดยคณะกรรมการ (collective judgement) และการชี้ขาดโดยบุคคลคนเดียว (individual judgement) ด้วย และดังนั้นประเทศฝรั่งเศสจึงได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองให้มีลักษณะเฉพาะขึ้น

การชี้ขาดโดยคณะบุคคลมีผลดีในด้านความรอบคอบและป้องกันการใช้อำนาจใน

ลักษณะรวบอำนาจโดยตัวบุคคล แต่มีผลเสียในด้านที่กำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบไม่ได้แน่ชัด เพราะการชี้ขาดที่กระทำโดยมติของคณะบุคคลย่อมไม่สามารถกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของผู้นั้นผู้ใดโดยเฉพาะได้ ทั้ง ๆ ที่คำชี้ขาดในบางกรณีนั้น เห็นได้ชัดว่าเป็นมติที่ปราศจากเหตุผลพอเพียง แต่ในทางกลับกัน การชี้ขาดหรือการใช้อำนาจโดยตัวบุคคลคนเดียว มีผลดีในด้านที่ทางราชการสามารถกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบได้แน่นอน แต่ก็เสี่ยงต่อผลเสีย คือ การใช้อำนาจโดยไม่รอบคอบหรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมโดยบุคคลนั้น

ท่านผู้อ่านจะแปลกใจหรือไม่ ถ้าเราจะบอกท่านว่า การชี้ขาดคดีปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เป็นการชี้ขาดทั้ง ๒ ระบบควบคู่กัน โดยต่างฝ่ายต่างได้รับหลักประกันในการให้ความเห็นของตนโดยอิสระ และต่างฝ่ายต่างไม่สามารถใช้อิทธิพลหรือใช้อำนาจในการสั่งการซึ่งกันและกันได้

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ไม่ไว้วางใจการใช้ดุลพินิจของ “นักกฎหมาย” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นักกฎหมายใช้อำนาจพิพากษาหรือสั่งการในคดีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนขัดแย้งกับประโยชน์ของสาธารณะ หรือในคดีที่มีการส่งจ่ายเงินของรัฐให้แก่เอกชน (หมายเหตุ :- โปรดดูปัญหาและประเด็นการณของประเทศไทยก่อนการจัดตั้งสภาแห่งรัฐ จาก “บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปก-

ครอง” ในวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑ ตอน ๒)

ดังนั้น แม้ประเทศฝรั่งเศสจะจัดองค์กรของสถาบันทางกฎหมายในลักษณะที่จะสร้างความชำนาญในกฎหมายเฉพาะสาขาให้แก่ นักกฎหมายแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังได้สร้างระบบการถ่วงดุลการใช้อำนาจของ “นักกฎหมาย” ไว้ในกระบวนการพิจารณาด้วย

ในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (สภาแห่งรัฐ) ในปลายศตวรรษที่ ๑๘ ประเทศฝรั่งเศสได้ถ่วงดุลการใช้อำนาจของ “นักกฎหมาย” ด้วยการให้รัฐมนตรี (ข้าราชการการเมือง) เป็นผู้ตรวจสอบความเห็นของนักกฎหมายในการสั่งการทางบริหาร และให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการในชั้นสุดท้าย (ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเรียกระบบนี้ว่า justice retenue) แต่หลังจากนั้น (ประมาณ ๗๐ ปี) เมื่อประเทศฝรั่งเศสได้ให้อำนาจอิสระในการชี้ขาดแก่สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง โดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยฝ่ายการเมือง (ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเรียกระบบนี้ว่า justice déléguée) แล้ว วิถีพิจารณาคดีปกครองจะทำการชี้ขาดควบคู่กันโดยองค์กรถึง ๒ องค์กร กล่าวคือ เมื่อมีการรวบรวมข้อเท็จจริงในคดีครบถ้วนแล้ว จะต้องมีการชี้ขาดโดยองค์กรซึ่งเป็นบุคคลเพียงคนเดียวก่อน บุคคลนั้นคือผู้ดำรงตำแหน่ง “เจ้าพนักงานคดีปกครอง” (Commissaire du Gouvernement) การชี้ขาดโดยผู้ดำรงตำแหน่งนี้เป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัว และผู้พิพากษา

คดีปกครองจะไปสั่งการหรือใช้อิทธิพลใด ๆ เหนือเจ้าพนักงานคดีปกครองไม่ได้ทั้งสิ้น และผลงานในการชี้ขาดของเจ้าพนักงานคดีปกครอง ไม่ว่าจะดีหรือไม่ดี ย่อมเป็นผลงานของตนเอง และหลังจากนั้น จึงจะมีการชี้ขาดคดีโดยองค์คณะของผู้พิพากษาคดีปกครอง (ในรูปคณะกรรมการ) อีกชั้นหนึ่ง

วิธีพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมในคดีปกครองของประเทศไทย เป็นวิธีการที่เรียกได้ว่า “ชาญฉลาด” เพราะเป็นการใช้ระบบการชี้ขาดโดยบุคคลคนเดียว (คือเจ้าพนักงานคดีปกครองซึ่งทำหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด) มาเป็น “มาตรการควบคุม” การใช้ดุลพินิจของนักกฎหมายที่ชี้ขาดโดยองค์คณะ (ผู้พิพากษาคดีปกครอง) กล่าวคือ หากผู้พิพากษาคดีปกครองไม่สามารถหา “เหตุผลที่ดีกว่า” มาหักล้างคำชี้ขาดของเจ้าพนักงานคดีปกครองได้ ผู้พิพากษาคดีปกครองก็ไม่สามารถจะพิพากษาชี้ขาดเป็นอย่างอื่นได้

คำชี้ขาดของเจ้าพนักงานคดีปกครองจะถูกจัดพิมพ์เป็นการเปิดเผยควบคู่กับคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ และบุคคลภายนอกที่สนใจในปัญหาคดีปกครองและบุคคลในวงการศึกษา นิติศาสตร์จะสามารถติดตาม วิเคราะห์และประเมิน “ผลงาน” ของเจ้าพนักงานคดีปกครอง เปรียบเทียบกับ “ผลงาน” ของผู้พิพากษาคดีปกครองได้ และบุคคลภายนอกเหล่านั้นจะสามารถบอกได้ว่า ผลงานของผู้ใดมีเหตุผลที่ดีกว่า และนักกฎหมายใดมีแนวโน้มในทางบิดเบือน

เหตุผลหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของตน หรือไม่

ดูเหมือนว่า ประเทศฝรั่งเศสเองและประเทศในกลุ่มประชาคมกฎหมายจะได้นำหลักวิชาการบริหารและหลักสังคมวิทยา มาใช้ในการจัดรูปองค์กรของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ก่อนที่ “ตำราวิชาการบริหาร” เล่มแรกจะได้จัดพิมพ์ขึ้นในสหรัฐอเมริกาเสียอีก

และคงจะไม่เป็นที่ประหลาดใจนัก ที่จะกล่าวว่า หลักกฎหมายปกครองที่ดีและการให้ “เหตุผลที่ดี” ในคดีปกครองที่ดี มักจะได้มาจาก “คำชี้ขาด” ของเจ้าพนักงานคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ และนักกฎหมายปกครองจำนวนมาก ได้มีชื่อเสียงขึ้นเพราะการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าพนักงานคดีปกครอง (Commissaire du Gouvernement) นั่นเอง

ในปัจจุบันนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำลังทดสอบวิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐด้วยการนำระบบการชี้ขาดคู่เข้ามาใช้ในการดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา ด้วยการใช้ระบบวิจารณ์โดยตัวบุคคล (เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) ถ่วงดุลกับการตีความและการวินิจฉัยคดีปกครองโดยคณะบุคคล (กรรมการร่างกฎหมายหรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วแต่กรณี) อยู่แล้วเช่นเดียวกัน และในอนาคตอันไม่ไกลนัก เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการวิจารณ์ในด้านทฤษฎีกฎหมายปกครองได้

มีจำนวนพอสมควร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็หวังว่าจะนำผลงานเหล่านี้มาทำการวิเคราะห์ระบบการทำงานของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง นอกเหนือไปจากนั้นก็จะนำผลงานดังกล่าวไปใช้ฝึกอบรม “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกด้วย เพื่อให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีประสบการณ์กับกฤษฎีกาหมายปกครอง และมีความเคยชินกับการใช้หลักปรัชญาของกฎหมายปกครอง และถ้าการเป็นไปตามที่คาดหมายไว้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีร้องทุกข์เสียใหม่ เพื่อให้ระบบร้องทุกข์สามารถรับมือกับคดีปกครองที่มีจำนวนมากขึ้นได้ และพร้อมกันนั้น ก็จะมีระบบการชี้ขาดคู่โดยมีความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นระบบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของนักกฎหมายที่มีอำนาจชี้ขาดในรูปของคณะกรรมการอีกด้วย และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จะไม่ต้องทำหน้าที่ “เจ้าพนักงานคดีปกครอง” (Commissaire du Gouvernement) ของไทยอยู่เพียงคนเดียว ดังปัจจุบันนี้อีกต่อไป

การแก้ไขปัญหาการบริหารของประเทศ อาจจะมีใช่เป็นเรื่องการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่บุคคลใดหรือองค์กรใด ให้มีหรือใช้อำนาจชี้ขาดเหนือกว่าผู้ใช้อำนาจเดิมเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วปัญหาก็จะเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจใหม่ของบุคคลใหม่หรือขององค์กรใหม่ไม่มีที่สิ้นสุด

กลุ่มประเทศประมวลกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของนักกฎหมายไว้สำหรับคดีแต่ละประเภท และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยประสานประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน โดยการจัดระบบถ่วงดุลและจำกัดการใช้อำนาจของนักกฎหมาย ด้วยการให้นักกฎหมายคุมนักกฎหมายในระบบวิธีพิจารณาตีปกครอง[หมายเหตุ:- เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกลไกของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของประเทศภาคพื้นยุโรป กับกลไกของศาลปกครองในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. ของประเทศไทย ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองของประเทศไทยที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้มีปัจจัย (element) ของระบบสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) แต่อย่างใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาจากด้านระบบคุณสมบัติของผู้พิพากษาศาลปกครอง ระบบวิธีพิจารณาและระบบการจัดหน่วยบริหาร สิ่งเดียวที่เหมือนกันก็คงได้แก่ชื่อที่กฎหมายกำหนดให้เรียกว่า “ศาลปกครอง”]

คนไข้คนหนึ่ง ไปหาแพทย์ ถ้าคนไข้ไม่นำแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางประสาท การรักษาโรคของคนไข้ นั้นก็มักจะรักษาในทางประสาท ถ้าคนไข้ไปหาแพทย์ทั่วไป (ทางยา) ก็คงจะรักษาทางยา และถ้าไปหาแพทย์แผนโบราณ ก็คงรักษาทางสมุนไพร

การใช้ดุลพินิจของแพทย์หรือหมอในการวินิจฉัยโรคและกำหนดวิธีการรักษาย่อมขึ้นอยู่กับคุณสมบัติพื้นฐาน ความรอบรู้ และความสุจริตใจของแพทย์หรือหมอนั้นเอง ฉะนั้นได้ก็ฉนั้นนั้น ดุลพินิจของนักกฎหมายก็เช่นเดียวกัน

(๓.๓) “หลักกฎหมายปกครอง” ของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป เกิดขึ้นได้อย่างไร

หลักกฎหมายปกครองของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปเป็น case law ที่เกิดจากคำวินิจฉัยของสถาบันทางกฎหมายที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ในทางบริหารและมีวิธีพิจารณาที่มีระบบตรวจสอบดุลพินิจของผู้พิพากษา

แนวทางวิเคราะห์คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐโดยนักกฎหมายปกครองของประเทศภาคพื้นยุโรป แตกต่างกับแนวทางวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาโดยนักกฎหมายมหาชนของสหรัฐอเมริกา

Schubert (โปรดดูบทความเรื่อง “กฎหมายมหาชนและรัฐศาสตร์ ฯลฯ” ในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้) ได้แยกประเภทนักกฎหมายที่ทำการวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลออกเป็น ๓ ประเภท คือ นักวิเคราะห์แบบดั้งเดิม ซึ่งวิเคราะห์โดยอาศัยเหตุผลทางอักษรศาสตร์ (traditional) นักวิเคราะห์ตามแบบแผน ซึ่งวิเคราะห์โดยผลกระทบบที่สัมพันธ์กับการเมือง (conventional) และนักวิเคราะห์พฤติกรรมตามคุณสมบัติของผู้พิพากษา (behavioral) และนอกจากนั้น ยังมีนักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

อีกจำนวนหนึ่งซึ่งไม่ยอมจัดตนเองให้เข้าอยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งดังกล่าวข้างต้น

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้จัดให้ตัวเองเป็นนักวิเคราะห์ตามแบบแผน คือวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของคำพิพากษากับการเมืองเป็นจำนวนมากที่สุด คือ เป็นจำนวนถึง ๒๑ คน ในจำนวนทั้งหมด ๕๑ คน หรือเป็น ๔๑% ของนักกฎหมายที่วิเคราะห์คำพิพากษาทั้งหมด และในจำนวน ๕๑ คนนี้ ยังมีนักกฎหมายอีกถึง ๑๐ คนที่ไม่ยอมจัดตนเองให้เข้าอยู่ในกลุ่มใด ถ้าจะหาเหตุผลกันว่า เพราะเหตุใดนักกฎหมายจำนวนสิบคนนี้จึงไม่จัดประเภทให้แก่ตนเอง เหตุผลที่อาจอธิบายได้ง่าย ๆ ก็คือ บุคคลดังกล่าวเห็นว่า การวิเคราะห์คำพิพากษาของศาล (สหรัฐอเมริกา) จำต้องมีความเกี่ยวเนื่องกันทั้ง ๓ ประเภท จะแยกเป็นประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้เพราะการวิเคราะห์คำพิพากษาที่มีผลกระทบทางการเมือง ย่อมจะต้องวิเคราะห์ไปถึงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากคุณสมบัติของผู้พิพากษา และยังต้องพิจารณาไปถึงวิธีการให้เหตุผลในทางอักษรศาสตร์ของผู้พิพากษาด้วย

การที่มีนักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้วิเคราะห์คำพิพากษาของศาล (สหรัฐอเมริกา) หนักไปในทางการเมือง ก็เพราะอิทธิพลของการจัดองค์กรของสถาบันทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดองค์กรของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาแน่นอน ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกามีอำนาจอย่างกว้างขวางทั้งในทางการเมือง การบริหาร

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งยังมีอำนาจในการชี้ขาดว่าการตรากฎหมายของสหรัฐหรือมลรัฐใดขัดต่อบทแห่งรัฐธรรมนูญอีกด้วย แต่การจัดองค์กรของสถาบันทางกฎหมายของกลุ่มประเทศประมุขกฎหมายแตกต่างกับสหรัฐอเมริกา ประเทศกลุ่มประมุขกฎหมายได้แยกสถาบันทางกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ในทางบริหาร (สภาแห่งรัฐ) ออกจากสถาบันทางกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ) ดังนั้น การวิเคราะห์คำพิพากษาของสถาบันทางกฎหมายของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปจึงกระทำได้น่าเชื่อถือในแต่ละสาขากฎหมาย และนักวิชาการสามารถทำการประเมินผลงานของนักกฎหมายที่ทำงานอยู่ในสถาบันทางกฎหมายนั้น ๆ ได้ค่อนข้างแน่นอน และประเทศประมุขกฎหมายก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของวิชากฎหมายปกครองเหมือนกับของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย (โปรดดูบทความเรื่อง “การสอนกฎหมายปกครอง : ความพิศวงของผู้ที่ยังไม่รู้” โดย P.L. Strauss)

การวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายที่ปรากฏในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐของยุโรปจะเป็นการวิเคราะห์ในด้านผลกระทบที่คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐมีต่อระบบบริหาร (administration oriented) และนักกฎหมาย (ผู้พิพากษา) ในสภาแห่งรัฐของกลุ่มประเทศประมุขกฎหมายก็ใช้บังคับกฎหมายโดยอาศัยเจตนารมณ์ของกฎหมายในแนวดังกล่าวด้วย

เช่นเดียวกัน สภาแห่งรัฐได้ประสบความสำเร็จในการสร้างหลักกฎหมายปกครองได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งหลักกฎหมายในด้านการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและหลักกฎหมายในด้านการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของเอกชน นอกจากนั้น สภาแห่งรัฐหรือสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของยุโรปยังสามารถพัฒนา “หลักกฎหมายปกครอง” ให้มีลักษณะเป็นพลวัต (dynamic) ที่มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐได้อีกด้วย

สิ่งที่น่าประหลาดใจอีกประการหนึ่ง ก็คือความสำเร็จของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของประเทศภาคพื้นยุโรป ที่สามารถแยกความรับผิดชอบงานด้านการเมืองในระดับนโยบายออกจากความรับผิดชอบในงานประจำได้ และสามารถวางกฎเกณฑ์การใช้อำนาจของข้าราชการการเมืองให้แยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำได้ด้วยการวางทฤษฎีทางกฎหมายปกครองบางทฤษฎี เช่น ทฤษฎี Acte du Gouvernement เป็นต้น (หมายเหตุ : ทฤษฎีเหล่านี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ศึกษาและนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของการบริหารของประเทศไทยต่อไป อันที่จริงข้อวิจารณ์ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีตัวอย่างของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (เรื่องรัฐมนตรี- ก.อ. - ยัยการ) ที่นำลงในวารสาร

กฎหมายปกครองเล่มนี้ ก็ได้เปิดแนวทางไว้สำหรับทฤษฎีเหล่านี้ไว้แล้ว)

หลักกฎหมายปกครอง ก็คือ “หลักการบริหาร” ในวิชาการบริหารนั่นเอง แต่สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้ทำให้ “หลักการบริหาร” ซึ่งเป็นนามธรรม (abstract) ให้กลายเป็น “หลักกฎหมาย” ในลักษณะที่เป็นระเบียบแบบแผนในทางราชการที่เป็นรูปธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยึดถือปฏิบัติได้ และนอกจากนั้นหลักกฎหมายปกครองยังเป็นหลักกฎหมายที่สนับสนุนได้ด้วยหลักตรรกวิทยา (logic) อีกด้วย

หลักกฎหมายปกครองเป็น “ผลผลิต” ของการจัดรูปองค์กร (O & M) ที่มีความเหมาะสมกับลักษณะงานและความรับผิดชอบในระบบงานทางบริหาร

(๔) บทสรุป

วิชาการบริหาร (administrative science) กับกฎหมายปกครองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และเป็นวิชาที่คู่เคียงซึ่งกันและกันเหมือน ๆ กับวิชารัฐศาสตร์ย่อมมีความสัมพันธ์กับวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และวิชาการคลังย่อมมีความสัมพันธ์กับวิชาการกฎหมายการคลัง และอาชญาวิทยามีความสัมพันธ์กับกฎหมายอาญา ฯลฯ

ปัญหาของประเทศไทยมีอยู่ ๒ ประการคือ

ปัญหาประการแรก เป็นปัญหาของนักกฎหมายเองว่า นักกฎหมายของเราจะสามารถพัฒนาวิชากฎหมายสาขาต่าง ๆ ให้ทันกับความก้าวหน้าของวิชาอื่นที่คู่เคียงกับวิชากฎหมายเหล่านี้ได้ทันทั่วทั้งที่หรือไม่ หากเราพัฒนาการสอนวิชากฎหมายไม่ทัน นักกฎหมายและสถาบันทางกฎหมายของเรา ก็จะเป็นเครื่องถ่วงของสังคม

ปัญหาที่ทำให้การพัฒนาวิชากฎหมายของประเทศไทยล้มเหลว มิใช่มีอยู่แต่เฉพาะเรื่องการติดตามและประเมินผลกระทบที่เกิดจากคำวินิจฉัยทางกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลเท่านั้น แต่ยังมีปัญหาไปถึงการจัดองค์กรใหม่ ๆ ตามกฎหมายที่กำลังจะตราขึ้นด้วย

การทำงานของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการกฤษฎีกา) จะมีความสำเร็จพอที่จะป้อน case law พร้อมทั้งแสดงการใช้หลักปรัชญาของกฎหมายมหาชนเพื่อให้องค์การศึกษาทางนิติศาสตร์นำไปใช้ประโยชน์ได้ทันเวลาหรือไม่ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองจะสร้าง “นักกฎหมายมหาชน” ได้พอเพียงหรือไม่ ปัญหาเหล่านี้ ยังเป็นปัญหาที่หาคำตอบไม่ได้ (เว้นแต่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จะต้องเริ่มเข้าใจในปัญหาที่แท้จริงเสียก่อน)

ปัญหาประการที่สอง เป็นปัญหาของนักบริหารและนักจัดองค์กร (O & M) นักบริหารและนักจัดองค์กรจะมองเห็นความสำคัญของการจัดกระบวนการยุติธรรมสาขาต่าง ๆ หรือไม่ หรือว่า เมื่อนักบริหารหรือนักจัดองค์กร (O & M)

ไม่สามารถประเมินผลคำวินิจฉัยทางกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาลได้ ก็จะปล่อยปัญหาทิ้งไว้โดยไม่แตะต้อง และคิดเสียว่าเป็น “อำนาจตุลาการ” ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (ตามแนวความคิดของสหรัฐอเมริกาในสมัยศตวรรษที่ ๑๘)

ตรงกันข้าม ที่การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังต้องมีการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ และมีความจำเป็นต้อง “ตีความ” กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการอยู่ทุก ๆ ขณะในการปฏิบัติหน้าที่ และสั่งการหรือพิพากษาไปตามความเข้าใจของตน

ไม่ว่า นักวิชาการบริหาร นักจัดองค์กร (O & M) หรือนักรัฐศาสตร์ หรือแม้แต่นักกฎหมายของเราเอง จะพยายามจัดองค์กรหรือจัดแบ่งส่วนราชการของประเทศ อย่างไรก็ดีก็ตาม และไม่ว่านักวิเคราะห์โครงการในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะวิเคราะห์โครงการใหญ่โตขึ้นสักเพียงใด และไม่ว่าคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจะปฏิรูปหรือไม่ปฏิรูปกรมตำรวจหรือส่วนราชการใดก็ตาม

แต่ถ้านักวิชาการดังกล่าวยังไม่สามารถวิเคราะห์ “การใช้อำนาจของนักกฎหมาย” ได้ และไม่สามารถประเมินผลคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของสถาบันทางกฎหมายหรือของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรในการชี้ขาดกฎหมายได้ (และคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาเหล่านั้นจะ

ถูกนำมาอ้างเป็นข้อจำกัดหรือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

ตรงกันข้าม การปรับปรุงหรือการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ก็คงไม่บรรลุผล

การจัดกระบวนการยุติธรรม (ในสาขาต่าง ๆ) เปรียบเสมือนหลังคาหรือส่วนบนสุดของโครงสร้างทางบริหาร ท่านคงจะไม่สามารถปรับปรุงบ้านที่ท่านอยู่อาศัยได้ ถ้าหลังคาบ้านของท่านเองอยู่ในสภาพที่รุ่ยพัง หรือแม้แต่ตัวของท่านเอง ยังไม่มีวิธีการที่จะทำให้ตนเองทราบได้ว่า หลังคาบ้านของท่านอยู่ในสภาพเช่นใด รุ่ยพังหรือไม่

ท่านผู้อ่านจะมีความรู้สึกอย่างไร (?) ถ้าเรา (วารสารกฎหมายปกครอง) จะบอกท่านว่า หลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสได้นำวิชาการบริหารงานบุคคล วิธีการวิเคราะห์งบประมาณ วิธีการวิเคราะห์โครงการ ฯลฯ ของสหรัฐอเมริกา เข้ามาใช้ในการบริหารงานของรัฐ โดยประกอบเข้ากับการจัดสถาบันพื้นฐานทางกฎหมายที่ประเทศฝรั่งเศสมีอยู่แล้ว นักวิชาการของประเทศฝรั่งเศสบางท่านถึงกับกล่าวอ้างว่า บัดนี้ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดองค์กรและระบบบริหารที่ดีที่สุดสำหรับรัฐสมัยใหม่

และไม่ว่า ท่านผู้อ่านจะคิดอย่างไรกับปัญหาของประเทศไทย วารสารกฎหมายปกครองก็คงจะรับใช้ท่านต่อไป และเรายังมีเรื่องต่าง ๆ อีกมากที่จะเสนอต่อท่านผู้อ่านที่สนใจกับการบริหารราชการและการจัดองค์กรของรัฐ

อนึ่ง กองบรรณาธิการใครขออภัยไว้ในที่นี้ด้วย เพราะบทความหลายบทความที่น่าเสนอในวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ อาจจะย่อและรวบรัดเกินไป ทั้งนี้ ก็เพราะผู้แปลและผู้รวบรวมต้องต่างคนต่างรีบเร่งในการทำวารสารฯ นั้นเอง

เล็ก ๆ น้อย ๆ จากคอลัมน์ “การร่างกฎหมาย” ได้แก่ “การทำแท้งเป็นสิทธิของใคร” กับ “หลักการเสนอราคาในการเสียภาษี” ซึ่งในเรื่องหลังนี้ ท่านผู้อ่านคงสังเกตได้ว่า ศติภาณีของ

ประเทศฝรั่งเศส อยู่ภายใต้กลไกการถ่วงดุลโดยวิธีพิจารณาของระบบสภาแห่งรัฐ (มิใช่วิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม)

ขออภัยอีกครั้ง สำหรับการล่าช้าของวารสารกฎหมายปกครองเล่มนี้ ซึ่งกองบรรณาธิการต้องขอมอบผิดโดยหลักเฉียงมิได้ และไม่ขออ้าง “เหตุผล” ใด ๆ ซ้ำอีก เพราะหวังว่าท่านผู้อ่านคงทราบดีอยู่แล้วจากวารสารกฎหมายปกครองเล่มก่อน ๆ

ขอขอบคุณ
กองบรรณาธิการ

LAW ENFORCEMENT

มิตินี้ ๓ ของกฎหมาย

(ปรับปรุงจากบทความในวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑ ตอนที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๕)

มิตินี้ ๓ ของกฎหมาย

ทุกคนทราบดีว่าสิ่งที่เรามองเห็นด้วยสายตานั้นมีสามมิติ คือ มีส่วนกว้าง ส่วนยาว และความลึก มิตินี้ ๓ คือความลึก

ภาพที่ปรากฏในจอภาพยนตร์ แตกต่างกับภาพที่เรามองเห็นด้วยสายตา เพราะภาพที่มองเห็นด้วยสายตามีมิตินี้ ๓ คือ มีความลึก ปรากฏชัดเจนมากกว่าภาพที่ปรากฏในจอภาพยนตร์

หลายท่านคงจำได้ว่า นาน ๆ ครั้งจะมีภาพยนตร์ชนิดที่ผู้ดูต้องสวมแว่นดู(สีเขียวข้างหนึ่งสีแดงข้างหนึ่ง) และภาพที่ปรากฏในจอเมื่อสวมแว่นดู ผู้ดูจะมองเห็นภาพที่มีความลึกชัดเจนกว่ามาก เช่น มองเห็นภาพสิ่งของที่เสมือนยื่นออกมานอกจอภาพยนตร์

บทกฎหมายก็น่าจะเปรียบเทียบกับวัตถุที่เรามองด้วยตาได้เช่นเดียวกัน การศึกษากฎหมายด้วยการท่องจำเพื่อให้สอบไล่ได้ก็ดี การกล่าวอ้างถึงตัวบทกฎหมาย ไม่ว่าจะอ้างเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือ(คิดว่า)จะอ้างเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือเพื่อสาธารณะก็ดี

การกล่าวอ้างเช่นนั้นอาจจะผ่านไปโดยไร้ความหมาย เปรียบเสมือนดูภาพยนตร์สนุก ๆ แล้วก็ลืมกันไป แต่ถ้าหากจะได้นำสิ่งที่กล่าวอ้างพูด ๆ กันเหล่านั้น มาวิเคราะห์ดูให้ต้องแท้ว่าตัวบทกฎหมายเหล่านั้นได้ถูกนำมาใช้บังคับให้เกิดผลเป็นจริงขึ้นจริงได้เพียงใด มิใช่พูดถึงกฎหมายโดยเพียงคำพูด หรือโดยการกล่าวอ้าง(ที่อาจเข้าข้างตนเอง) หรือโดยการกระทำชั่วครั้งชั่วคราวที่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแล้ว เราจึงจะมองเห็น มิตินี้ ๓ หรือมองเห็นสภาพบังคับของกฎหมายของประเทศเราว่ามีอยู่หรือเป็นอยู่ตามความเป็นจริง หรือไม่เพียงใด

“มิตินี้ ๓ ของกฎหมาย” คือการนำตัวบทกฎหมายที่เป็นถ้อยคำที่อยู่ในหนังสือหรือในราชกิจจานุเบกษา มาใช้บังคับให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตรากฎหมายนั้น ๆ ขึ้น

การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) เป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย ปัญหาการปราบปรามอาชญากรรมก็ดี และปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบก็ดี เป็นปัญหาที่ทุก ๆ

คนทราบดีและมีตัวอย่างให้เห็นกันอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์ทุก ๆ วัน

การประชุมเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจัดเป็นกองกำลังพิเศษปราบปรามอาชญากรรม การให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ของเลขาธิการคณะกรรมกรป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ(ปป.ป.)ว่าสามารถค้นพบข้าราชการคนนั้นคนหนึ่งที่ทุจริตฯ หรือการที่กระทรวงยุติธรรมให้ข่าวว่า ในคดีนั้นคดีนี้ศาลยุติธรรมได้ลงโทษผู้กระทำผิดไปแล้ว เหล่านี้ เป็นการแก้ปัญหาไปแล้วหรือไม่ น่าจะต้องเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาทบทวนกันดู

หากมิตีที่ ๓ ของตัวบทกฎหมายเสียไป เราก็คงมีตัวบทกฎหมายไว้สำหรับเรียนเอาปริญญานหรือสำหรับการกล่าวอ้างพูดกันเล่น ๆ เพื่อแย้งกันเป็นเจ้าของอำนาจ(อธิปไตย) หรือสำหรับกล่าวอ้างเล่นส่นวนถกเถียงกันในการเมืองเพื่อทำให้ปัญหาของประเทศที่ยุ่งยากอยู่แล้ว ให้ยุ่งยากสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ให้ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย พังดูก็ราบเรียบง่าย ๆ ไม่น่าจะมีปัญหาอย่างใด แต่ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่ว่า ใครจะทราบว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นอยู่ ณ ที่ใด และจะอย่างไร จึงจะบังคับใช้บทกฎหมายนั้น ๆ ให้มีผลเป็นจริงเป็นจังขึ้นในสังคม ตามเจตนารมณ์นั้นได้

ในที่นี่ ผู้เขียนจะไม่กล่าวถึงบทบาทของท่านผู้อ่านหรือของประชาชนว่า จะสามารถช่วยทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลเป็นจริง

เป็นจังขึ้นมาได้เพียงใด แต่ผู้เขียนประสงค์จะกล่าวถึงบทบาทของรัฐหรือบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า จะทำให้หรือสามารถทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพได้อย่างไร หรือจะกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ทำอย่างไรมิตีที่ ๓ ของกฎหมายจึงจะเกิดขึ้น

-๒-

เจตนารมณ์และกลไกของรัฐในกฎหมายแต่ละสาขา ไม่เหมือนกัน

กฎหมายแต่ละสาขามีเจตนารมณ์แตกต่างกัน และรัฐก็สร้างหรือกำหนดกลไกของรัฐเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายสำหรับกฎหมายแต่ละสาขา แตกต่างกันไป รัฐมีเจตนารมณ์แตกต่างกันในการตรากฎหมายแต่ละสาขา

ในเบื้องต้น จะขอกล่าวถึงมิตีที่ ๓ หรือสภาพบังคับของกฎหมายเพียงสาขากฎหมาย ๒ สาขาก่อน คือ กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา เพราะนักกฎหมายไทยมีความเคยชินอยู่กับกฎหมายสองสาขานี้มาช้านาน

และโดยที่ในระยะ ๒ ปีที่แล้วมา คือในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ประเทศไทยเริ่มรู้จักกฎหมายสาขาใหม่อีกสาขาหนึ่ง คือ กฎหมายแรงงาน ทั้งนี้เพราะรัฐได้ตรากฎหมายจัดตั้ง“ศาลแรงงาน”ขึ้น เพื่อให้ศาลแรงงานเป็นกลไกของรัฐสำหรับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

สำหรับกฎหมายสาขานี้ ดังนั้น เมื่อได้พูดถึง
มิตีที่ ๓ ของกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา
แล้ว ในลำดับต่อไป ก็จะต้องกล่าวถึงมิตีที่ ๓
ของ “กฎหมายแรงงาน”

นอกจากนั้น ในอีกไม่ช้านี้ ประเทศไทย
อาจจะรู้จักกับกฎหมายอีก ๒ สาขา คือ กฎ
หมายภาษี^(๑) และกฎหมายปกครอง เพราะ
กระทรวงยุติธรรมกำลังเสนอร่างพระราชบัญญัติ
อีก ๒ ฉบับ คือกฎหมายจัดตั้ง “ศาลภาษี”
และจัดตั้ง “ศาลปกครอง” เพื่อให้ศาลทั้งสอง
เป็นกลไกสำคัญของรัฐเพื่อการบังคับการตาม
กฎหมาย (law enforcement) สำหรับกฎหมาย
สองสาขานี้อีกด้วย

ฉะนั้น ผู้เขียนก็จะได้นำมิตีที่ ๓ ของ
กฎหมายในสาขากฎหมายภาษีและสาขากฎ
หมายปกครองมากล่าวไว้โดยสังเขปในตอน
ท้ายของหัวข้อนี้ แต่โดยที่ “กฎหมายปกครอง”
เป็นสาขากฎหมายที่มีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะ
และเป็นสาขากฎหมายสำคัญ ผู้เขียนจึงจะได้
แยกกฎหมายปกครองกล่าวเป็นหัวข้อต่างหาก
คือจะกล่าวไว้ในหัวข้อ ๓

(ก) ในสาขากฎหมายแพ่ง(เอกชน)นั้น
เจตนาที่รัฐได้ตรากฎหมายแพ่งขึ้นใช้บังคับ ก็มี

เพียงง่าย ๆ คือ รัฐต้องการให้มีระเบียบหรือมี
กฎเกณฑ์เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่าง
เอกชนต่อเอกชนด้วยกัน เช่น จัดให้มีบทบัญญัติ
ของกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับสภาพบุคคลว่า
บุคคลใดบ้างจะมีความสามารถแสดงเจตนาได้
อย่างไร และถ้าบุคคลหนึ่งจะเข้าทำสัญญากับ
อีกบุคคลหนึ่ง จะต้องทำตามแบบหรือมีเงื่อนไข
อย่างไรบ้าง และถ้าเอกชนจะตั้งบริษัทหรือ
ห้างหุ้นส่วนเพื่อทำมาค้าขาย จะต้องกระทำ
ประการใดบ้าง ฯลฯ เป็นต้น บทกฎหมายสาร
บัญญัติของกฎหมายแพ่ง(เอกชน) ก็คือ
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

รัฐเข้ามาทำให้กฎหมายแพ่ง(เอกชน) เกิด
สภาพบังคับขึ้น ด้วยการจัดตั้งศาล(ที่มีอำนาจ
ทางแพ่ง) ให้เข้ามาคอยตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท
ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน และแม้ว่าใน
ปัจจุบันนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
จะมีบทมาตราถึง ๑,๘๐๐ มาตราเศษ แต่การ
บังคับใช้กฎหมายแพ่ง(เอกชนกับเอกชน)ก็ไม่มี
ปัญหา^(๒)ยุ่งยากนัก เพราะเมื่อมีปัญหาขัดแย้ง
ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน สิ่งที่เจ้าหน้าที่
ของรัฐ(คือ ผู้พิพากษา)จะพิจารณาก็คือ การ
แสวงหาเจตนา(ที่แท้จริง)ของคู่สัญญาว่าเป็น

(๑)ความจริง ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนนั้น กฎหมายภาษีจัดรวมอยู่ในสาขากฎหมายปกครอง
และกฎหมายแรงงานอาจจัดรวมอยู่ในสาขากฎหมายแพ่ง(เอกชน) แต่อย่างไรก็ตามเพื่อความเข้าใจง่าย ๆ
ในที่นี้จึงจะแยกสาขากฎหมายแต่ละสาขาให้เป็นเอกเทศออกจากกัน ตาม “ร่างพระราชบัญญัติ” ที่กระทรวง
ยุติธรรมคิดจะจัดตั้ง “ศาล(พิเศษ)” ขึ้นในกระทรวงยุติธรรมไปพลางก่อน

(๒)ความจริง การมีบทบัญญัติมากจะให้ผลในทางตรงข้าม คือทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการตีความลดน้อย
ลง เพราะไม่ว่าเรื่องใด ๆ ก็จะมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ให้แล้วเป็นส่วนมาก

มาอย่างใด และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะบังคับการให้เป็นไปตามเจตนา(ที่แท้จริง)ของคู่สัญญา นั้น(เท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ฯลฯ)

การบังคับใช้กฎหมายแพ่ง(เอกชน)จึงไม่มีข้อยุ่งยากนัก เพราะกฎหมายแพ่ง(เอกชน)ได้ตราขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ยอมรับให้ออกชนเหล่านั้นสามารถเจรจาตกลงจัดการธุรกิจระหว่างกันหรือสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันเองได้ (เท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ฯลฯ)

“หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาในทางกฎหมายแพ่ง(เอกชน)” จึงเป็นสิ่งที่นักกฎหมายทุกคนทราบดี และเมื่อเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น การที่จะแสวงหาเจตนาที่แท้จริงของคู่สัญญา ก็ไม่มียุ่งยากนัก เพราะเมื่อมีคดีมายังโรงศาล และคดีอยู่ในกระบวนการพิจารณาความแพ่งของศาล(ที่มีอำนาจทางแพ่ง) คู่สัญญาฝ่ายที่จะได้รับประโยชน์หรือจะเสียประโยชน์จากข้อพิพาทต่างก็จะพยายามแสดงให้เห็นศาลหรือผู้พิพากษา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เห็นว่า เจตนาที่แท้จริงของตนในการเข้าทำสัญญาหรือผูกนิติสัมพันธ์นั้นเป็นอย่างใด หากศาลหรือผู้พิพากษาเชื่อคำให้การหรือพยานหลักฐานของฝ่ายใด ฝ่ายนั้นก็ชนะคดี

เนื่องจากกฎหมายแพ่ง(เอกชน)เป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันเอง ดังนั้น หากสภาพบังคับของกฎหมายแพ่งหรือมิตินี้ ๓ ของกฎหมายแพ่ง(เอกชน)จะเสียไปบ้าง เช่น ศาลฯวินิจฉัยหรือพิพากษาคลาเคลื่อน ผลกระทบที่จะมีต่อสาธารณะก็มีไม่มากนัก เพราะเป็นแต่เพียงว่า เอกชนฝ่ายที่ต้องเสียประโยชน์จะมีความรู้สึกว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำพิพากษาของศาล(ที่มีอำนาจทางแพ่ง)เท่านั้น^(๓)

(ข) ในกฎหมายอาญา(กฎหมายมหาชน)รัฐได้ตรากฎหมายสาขานี้ขึ้นในลักษณะที่เป็น การกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำความผิดฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กฎหมายห้ามไว้ เจตนาของรัฐประการสำคัญที่กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดก็คือ การคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม ประมวลกฎหมายอาญาเป็นบทบัญญัติหลักในเรื่องนี้ โดยประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดโทษทางอาญาเพื่อให้สังคมปลอดภัยจากอาชญากรรมประเภททั่ว ๆ ไปหลายประการ เช่น การทำร้ายร่างกาย การลักทรัพย์ การฉ้อโกง เป็นต้น และนอกจากนั้น พระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ฯลฯ ก็บัญญัติขึ้น

(๓) ในบทความนี้ จะยังไม่กล่าวถึงความล้มเหลวของ “หลักนิติธรรมอำพราง” ในกฎหมายแพ่งของไทย ซึ่งได้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เอกชน สามารถหลีกเลี่ยงภาษีอากรหรือสามารถหลีกเลี่ยงการถูกยึดทรัพย์ เช่น รถลากซุง รถแทรกเตอร์หรือเรือที่ใช้ในการกระทำความผิดคดีอาญาตามกฎหมายป่าไม้หรือกฎหมายศุลกากร ได้

โดยมุ่งหมายให้สังคมมีความปลอดภัยในเรื่องนั้น ๗^(๔)

รัฐบังคับกฎหมายอาญาดำเนินการด้วยระบบกฎหมาย ให้มีเจ้าหน้าที่จับกุมฟ้องร้อง และพิพากษาลงโทษทางอาญา แก่ผู้กระทำผิด

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการตามกฎหมายอาญา (law enforcement) จะประกอบด้วยข้าราชการหลายประเภทด้วยกัน คือ เริ่มต้นตั้งแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ (ที่มีอำนาจหน้าที่จับกุม) พนักงานสอบสวน (ซึ่งมีหน้าที่สอบสวนทำสำนวนคดี) พนักงานอัยการ (ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบสำนวนและสั่งฟ้อง) และผู้พิพากษาของศาลที่มีอำนาจทางอาญา (ซึ่งผู้พิพากษามีหน้าที่พิพากษาและกำหนดโทษ) และยังคงรวมตลอดไปถึงเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่มีหน้าที่ดำเนินการลงโทษแก่ผู้ที่ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิด อีกด้วย

การบังคับใช้กฎหมายอาญามีความแตกต่างกับกฎหมายแพ่ง(เอกชน) อยู่มาก กล่าวคือ ในคดีแพ่ง การบังคับใช้กฎหมายแพ่ง(การพิพากษาคดีแพ่ง)นั้น เป็นการใช้ “ดุลพินิจ” ของผู้พิพากษาที่จะเลือกตัดสินใจว่า เอกชนฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายชนะคดีและได้รับประโยชน์ตามสิทธิที่ตนควรมีควรได้ จากเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ในคดีอาญา เป็นการที่รัฐใช้อำนาจของรัฐเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดหรือสั่งการให้

ดำเนินคดีอาญาหรือสั่งพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อความมุ่งหมายในความปลอดภัยของสังคมเป็นส่วนรวม ฉะนั้น การบังคับใช้กฎหมายอาญา จึงเป็น “ดุลพินิจ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ(ตำรวจ-อัยการ-ผู้พิพากษา) จะเลือกตัดสินใจ ระหว่างความปลอดภัยของสังคมกับเสรีภาพในร่างกายของเอกชน(จำคุก) ฯลฯ

กฎหมายอาญาจึงเป็นเรื่องการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของสังคมฝ่ายหนึ่งกับสิทธิของเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง

อำนาจในการใช้ “ดุลพินิจ” เพื่อตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีอาญาจนถึงขั้นมีคำพิพากษา (จำคุกหรือปล่อยตัว)หรือไม่ ย่อมเป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ เริ่มต้นตั้งแต่พื้นฐานความรู้สึกอันเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าจะตัดสินใจจับกุมหรือไม่ (ตามพยานหลักฐานที่ปรากฏหรือตามที่จะพยายามแสวงหามา) ต่อมาก็เป็นความรู้สึกของพนักงานสอบสวนว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมไว้ในสำนวนนั้นพอเพียงที่จะทำการฟ้องร้องหรือไม่ หรือจะต่อนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกหรือไม่ หลังจากนั้น ก็ได้แก่ความรู้สึกของพนักงานอัยการที่จะตัดสินใจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง (ด้วยการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน) และในประการสุดท้าย ก็คือความรู้สึกของผู้พิพากษาที่จะเชื่อหรือไม่

(๔) ในบางครั้ง รัฐก็ได้กำหนดโทษทางอาญา เพื่อเป็นมาตรการบังคับสำหรับช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้

เชื่อยานหลักฐาน การซึ่งนำนักพยานหลักฐาน การกำหนดโทษหนักเบา หรือการพิจารณาใช้เหตุลดหย่อนโทษให้แก่จำเลย

ความรู้สึกพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ-พนักงานสอบสวน-พนักงานอัยการ-ข้าราชการตุลาการ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาได้ผลหรือไม่ได้ผลตามที่รัฐได้ตรากฎหมายอาญาขึ้น

กระบวนการทางอาญาจะเป็นผลให้สังคมมีความปลอดภัยได้มากหรือน้อย จึงย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ “ดุลพินิจ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุก ๆ ฝ่ายว่า เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะใช้ดุลพินิจตามบทบาทของตนอย่างเหมาะสมและสอดคล้องซึ่งกันและกัน หรือไม่เพียงใด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐ(แม้เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง)ใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยไม่ชอบหรือใช้ดุลพินิจนอกเหนือไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การปราบปรามอาชญากรรมย่อมจะไร้ผลหรือลดประสิทธิภาพลง

เมื่อมิติที่ ๓ ของกฎหมายอาญาเสียไป ความปลอดภัยในสังคมก็จะลดลง ตัวอย่างเช่น ในคดีอาญาคดีหนึ่ง ท่านอาจได้ยินพนักงานอัยการกล่าวว่า “ผมไม่เข้าใจเลยว่า ทำไมศาลฎีกาจึงยกฟ้องคดีนี้และปล่อยจำเลยไปทั้ง ๆ ที่หลักฐานชัดแจ้ง” ต่อมาในอีกคดีหนึ่ง ท่านอาจได้ยินเจ้าพนักงานตำรวจกล่าวว่า “ท่านอย่ามาต่อว่าผม ทำไมผมไม่จับ เพราะคดีอย่างนี้จับไปฟ้องศาล ศาลก็ปล่อย” แต่ในอีกคดีหนึ่ง ท่านอาจได้ยินผู้พิพากษาท่าน

หนึ่งกล่าวว่า “ผมจำเป็นต้องยกฟ้อง เพราะพยานที่ตำรวจนำมาสืบ ไม่น่าเชื่อ” หรือแม้แต่ในอีกคดีหนึ่ง ท่านผู้พิพากษาอาจกล่าวว่า “ผมต้องยกฟ้องคดีนี้ เพราะพนักงานอัยการไม่ได้นำสืบในประเด็นนี้ ผมต้องยกประโยชน์ในข้อสงสัยให้แก่จำเลย” หรือแม้แต่ในบางครั้ง ท่านอาจจะบันทึกด้วยตนเองว่า “คดีนี้ทำไมพนักงานอัยการจึงถอนฎีกาเสีย”

ในบ้านเมืองของเราทุกวันนี้ ความปลอดภัยในสังคมของเรายังดีอยู่หรือ หรือท่านเห็นว่าเป็นประการใด บางทีท่านผู้อ่านอาจจะบอกได้ว่า ตาม “ความรู้สึก” ของท่านเอง ความปลอดภัยในบ้านเมืองเรา ยังมีอยู่เหลือเฟือหรือไม่

การแก้ปัญหาอาชญากรรมที่แท้จริง น่าจะมีโซ่อยู่ที่การเรียกประชุมเจ้าหน้าที่ตำรวจในโรงพักออกปฏิบัติการ หรืออยู่ที่การย้ายสังกัดของกรมตำรวจจากกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี(ตามที่มิช้าวเมื่อเร็ว ๆ นี้) และนอกจากนั้น การแก้ปัญหาอาชญากรรมก็คงไม่ได้อยู่ที่การลงโทษวินัยโดยปลดอธิบดีกรมอัยการหรือย้ายพนักงานอัยการ เพราะอธิบดีกรมอัยการหรือพนักงานอัยการนั้น ๆ ทำให้เรื่องที่ไม่ควรเปิดเผย ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์

การแก้ไขความปลอดภัยของสังคม จึงมิใช่เป็นเรื่องที่ท่านจะมองตามมือชี้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท (ตำรวจ-อัยการ-ผู้พิพากษา-ราชทัณฑ์) ที่ชี้มือต่อ ๆ กันไป เป็นทอด ๆ จน

กระทั่งเป็นวงกลม และไม่ทราบว่สาเหตุของความไม่ปลอดภัยของสังคมนั้น เริ่มต้นหรือสิ้นสุดลง ณ ที่ใด

การใช้บังคับกฎหมายอาญา จะบรรลุผลมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ก็ต่อเมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์สาเหตุที่ถูกต้องและครบถ้วน และเมื่อทราบสาเหตุ(ต่าง ๆ) แล้ว ก็จะได้เริ่มแก้ไขตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

การแก้ไขกระบวนการทางอาญาไม่ควรเป็นเรื่องของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และหากกระบวนการทางอาญา มิได้รับการแก้ไขในทางที่ถูกต้องภายในระยะเวลาที่สมควรแล้ว ประชาชนและสังคมนั้นเองจะเป็นผู้ได้รับผลร้าย และความรุนแรงของอาชญากรรมก็จะเพิ่มมากขึ้นตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคม

(ค) สำหรับกฎหมายแรงงานนั้น เป็นกฎหมายที่มีลักษณะในทางกฎหมายแพ่ง (เอกชน)^(๕) เพราะแม้ว่ารัฐจะก้าวเข้ามากำกับดูแลและคุ้มครองแรงงาน และกำหนดวิธีการต่อรองระหว่างลูกจ้างและนายจ้างเกี่ยวกับ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” ฯลฯ ก็ตาม แต่รัฐก็ยังปล่อยให้ นายจ้างและลูกจ้างมีอิสระในการเจรจาตกลงระหว่างกันเอง และรัฐยัง

ยอมรับบังคับให้ตามเจตนาคู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ ดังนั้น กฎหมายแรงงานจึงยังมีลักษณะเป็นกฎหมายเอกชน

เจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน คงกล่าวได้อย่างกว้าง ๆ ว่า รัฐยังเคารพเจตนาคู่สัญญา แต่รัฐได้ก้าวเข้ามาเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมด้วยการกำหนดวิธีการเพื่อให้การต่อรองระหว่างคู่สัญญาสองฝ่าย(ลูกจ้างและนายจ้าง)ได้เป็นไปโดยเท่าเทียมกัน และมีการแบ่งประโยชน์ระหว่างกันด้วยความชอบธรรม พร้อมกันนั้น รัฐได้เข้ามาจำกัดมิให้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้ “วิธีการต่อรอง” ที่จะเกิดผลเสียแก่ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนได้เสียของสังคมเป็นส่วนรวม อันรัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครอง ด้วย

รัฐทำให้กฎหมายแรงงานมีสภาพบังคับด้วยการจัดระบบคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และศาลแรงงานขึ้น และผู้พิพากษาของศาลในคดีแรงงาน(ศาลแรงงานและศาลฎีกา) ย่อมใช้ “ดุลพินิจ” ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างลูกจ้าง(เอกชน) และนายจ้าง(เอกชน)ได้ แต่อย่างไรก็ตามและจะด้วยเหตุใดก็ตาม กฎหมายแรงงานของเราได้นำเอานายจ้างซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ

(๕) ยกเว้นบทมาตรบางมาตราของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับแรงงาน ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ (เช่น รัฐมนตรี) มีอำนาจเข้าแทรกแซงในเหตุการณ์บางกรณี ที่อาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือบทมาตราที่มีบทกำหนดโทษ ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีเช่นนี้ย่อมอยู่ในขอบเขตของ “กฎหมายปกครอง” หรือ “กฎหมายอาญา” และข้อพิพาทหากจะเกิดขึ้น ย่อมมีลักษณะเป็นคดีปกครองหรือคดีอาญา มิใช่ “คดีแรงงาน”

(ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ) เข้าไว้ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานด้วย ดังนั้น ผู้พิพากษาในศาลแรงงานจึงมีอำนาจชี้ขาดระหว่างลูกจ้าง (เอกชน) กับรัฐวิสาหกิจ(รัฐ)ไปด้วยกัน (หมายเหตุ :- รูปแบบของการคุ้มครองแรงงานในกิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ อาจต้องการการศึกษามากกว่านี้)

ขณะนี้ ระบบศาลแรงงานก็ได้ใช้บังคับมาแล้วชั่วระยะเวลาหนึ่ง และขณะนี้ ก็ได้มีคำพิพากษาแรงงานที่สำคัญ ๆ ออกมาแล้วจำนวนหนึ่ง ดังนั้น ท่านผู้อ่านคงพอจะทราบได้เองว่าการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน (law enforcement) นั้น ได้ตรงไปสู่เป้าหมายของรัฐที่ได้ตราบทกฎหมายนี้ขึ้น มากน้อยเพียงใด

สิ่งที่น่าสนใจและน่าศึกษาในขณะนี้ ก็คือ เรื่องที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ครบเกษียณตามอายุที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินค่าชดเชย(ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน)ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจนอกเหนือไปจากเงินที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับจากกองทุนสงเคราะห์ของรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ ปรากฏว่าแม้จะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจทั้งหลายต่างก็ประสงค์จะปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลฎีกา คือจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่ดูเหมือนจะเป็นที่งอนงอนแห่งของบุคคล

จำนวนมาก เพราะในเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติยืนยันว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ใดที่ได้รับเงินกองทุนสงเคราะห์จากรัฐวิสาหกิจแล้ว หากยังประสงค์จะให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินค่าชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้อีก พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นจะต้องไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน และต้องให้ศาลมีคำพิพากษาเสียก่อนจึงจะให้รัฐวิสาหกิจนั้นจ่ายเงินให้ได้ ฉะนั้น จึงน่าจะถามท่านผู้อ่านดูว่าท่านคิด หรือรู้สึกอย่างไรในเรื่องนี้

(ง) สำหรับกฎหมายภาษี เจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีย่อมเป็นที่ชัดแจ้งแก่ท่านผู้อ่านแล้วว่า รัฐจัดเก็บภาษีและกำหนดอัตราภาษีก็เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ เพื่อรัฐจะได้นำเงินนั้นไปใช้ในงานบริการสาธารณะและใช้สำหรับพัฒนาบ้านเมืองตามโครงการต่าง ๆ ฯลฯ ดังนั้น กฎหมายภาษิจึงเป็นกฎหมายเอกชน รัฐทำให้กฎหมายภาษีมียุทธวิธีบังคับ ด้วยการตราบทกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ในหลายระดับ คล้าย ๆ กับการบังคับใช้กฎหมายอาญาในกระบวนการทางอาญาเหมือนกัน แต่กฎหมายภาษีกำหนดวิธีการแตกต่างกับกฎหมายอาญา กล่าวคือในกระบวนการทางอาญา เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แก่ ตำรวจ(พนักงานสอบสวน)-อัยการ-ผู้พิพากษา ส่วนในกระบวนการทางภาษี เจ้าหน้าที่ของรัฐในทางภาษี จะเริ่มตั้งแต่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ติดตามเรียกเก็บภาษีและประเมินภาษี และในขั้นต่อมา รัฐก็จัดตั้งกลไก

เพื่อชี้ขาดข้อขัดแย้งในการประเมินภาษีขึ้นในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามประมวลรัษฎากร หรือคณะกรรมการพิทักษ์อัตราศุลกากร) และในขั้นสุดท้ายหากเรื่องยังไม่เป็นที่ยุติ รัฐก็จัดให้มีการชี้ขาดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับศาลโดยผู้พิพากษาศาลภาษี

กระบวนการทางภาษี จึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างน้อยใน ๓ ชั้น คือ เจ้าพนักงานประเมิน กรรมการในคณะกรรมการ และผู้พิพากษาของศาลภาษี ดังนั้น กระบวนการทางภาษีจึงเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่นักทฤษฎีวิเคราะห์ได้ว่า ในขั้นตอนของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางภาษีแต่ละขั้นนั้น จะมีอุปสรรคหรือมีการรบกวนได้ประการใดบ้าง ทั้งนี้ โดยน่าจะต้องพิจารณาศึกษา ตั้งแต่ระบบการบริหารและการสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจประเมินภาษีจนถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ รวมตลอดไปจนถึงอำนาจของผู้พิพากษาในการพิพากษาชี้ขาดคดีเกี่ยวกับภาษีด้วย

เมื่อรัฐได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง “ศาลภาษี” ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอแล้ว สภาพของกระบวนการทางภาษีจะดีขึ้นสมเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ก็เป็นปัญหาที่จะเริ่มสนใจตั้งแต่บัดนี้

แต่เป็นที่พึงสังเกตเป็นเบื้องต้นว่า ในการชี้ขาดคดีภาษีนี้นี้ คู่ความสองฝ่าย(โจทก์-จำเลย) มิใช่เอกชนกับเอกชนด้วยกัน เหมือนกับคดีแพ่งทั่วไป คดีภาษีมิใช่เป็นคดีที่เอกชนต่างฝ่ายต่างประสงค์จะได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์จากกันและกัน แต่ในคดีภาษี คู่ความฝ่ายหนึ่งคือเอกชนที่จะเสียภาษี และคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งคือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกเก็บภาษีให้แก่รัฐ ดังนั้น ประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบและประสิทธิภาพในการฟ้องหรือต่อสู้คดีที่เกี่ยวข้องกับการเรียกเก็บภาษีอาจมาจากเอกชนที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ “ทำการตามหน้าที่” ก็ได้ หรือประเด็นเกี่ยวกับ “อำนาจของผู้พิพากษา” ที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจชี้ขาดคดีภาษีอันเป็นเงินของรัฐ โดยที่ตนเองมีฐานะเป็นอิสระก็ได้ ก็เป็นจุดที่น่าสนใจศึกษาอยู่ไม่น้อยว่าประโยชน์ของสาธารณะจะได้รับความคุ้มครองเพียงใด

มิติที่ ๓ ของกฎหมายภาษีในอนาคตจะเป็นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับกลไกที่รัฐจะตรากฎหมายกำหนดหรือสร้างขึ้นนั่นเอง แต่อย่างน้อยที่สุด คำพิพากษาศาลฎีกาในคดีแรงงานเกี่ยวกับสิทธิการรับเงินค่าชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ครบเกษียณอายุตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คงจะเป็นเครื่องสะกิดใจท่านผู้อ่านได้ตามสมควร

เพราะเหตุใดคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ครบเกษียณอายุทุกคน

ต้องไปฟ้องศาลทุกครั้ง ก่อนที่จะให้รัฐวิสาหกิจ
จ่ายเงินค่าชดเชยให้ ข้อเท็จจริงที่กล่าวมา
นี้ แสดงว่า คณะรัฐมนตรีคงไม่เห็นด้วยกับคำ
พิพากษาศาลฎีกา ใช่หรือไม่ และเพราะเหตุใด
คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรบริหาร(และการ
ดำรงตำแหน่งก็มีความไม่แน่นอนและไม่มีความ
เป็นอิสระ) จึงไม่สามารถยอมรับให้ “คำ
พิพากษาของศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรอิสระ”
เป็นบรรทัดฐานสำหรับการปฏิบัติงานของรัฐ
วิสาหกิจต่าง ๆ ได้

ในบางครั้ง เราอาจต้องตั้งปัญหาถาม
ตัวเองดูว่า ผลประโยชน์ของสาธารณะนั้น
อยู่ ณ ที่ใด และผลประโยชน์ของเอกชนคนหนึ่ง
ในฐานะที่เป็นประชาชน(คนหนึ่ง)นั้น จะถือ
ว่าเป็นผลประโยชน์ของประชาชน(ส่วนรวม)
ได้หรือไม่ และถ้าไม่ใช่ จะมีหนทางใดที่จะ
พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะหรือพิทักษ์ผล
ประโยชน์ของประชาชน(ส่วนรวม) เอาไว้ได้

-๓-

เจตนารมณ์และกลไกของรัฐในกฎหมาย ปกครอง

เมื่อได้กล่าวถึงเจตนารมณ์และกลไก
ของรัฐในการทำให้กฎหมายสาขาต่างๆ (คือ
กฎหมายแพ่ง-อาญา-แรงงาน-ภาษี) มีสภาพ
บังคับมาแล้ว ลองมาพิจารณากฎหมายอีก

สาขาหนึ่งคือ สาขากฎหมายปกครอง ซึ่งเป็น
สาขากฎหมายใหญ่(อาจจะใหญ่ที่สุดในบรรดา
สาขากฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว) กันดูบ้าง

เจตนารมณ์ของกฎหมายปกครองอาจ
พูดได้ค่อนข้างสั้น คือเป็นความมุ่งหมายของ
รัฐที่จะจัดระบบบริหาร เพื่อจัดหาบริการ
สาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ตาม
หน้าที่ของรัฐที่จะพึงมี

และในที่นี้ ในบทความนี้ คงมิใช่เป็นที่
ที่จะต้องกล่าวถึงทฤษฎีหรือกล่าวถึงในรายละเอียดว่า อะไรคือ “หน้าที่ของรัฐที่จะพึงมี”
และอะไรคือ “ขอบเขตของบริการสาธารณะ”
หรือแม้แต่ว่า อะไรคือ “ระบบบริหารของรัฐ”

หากท่านอยากรู้อยากทราบว่า “รัฐพึงมีหน้าที่
จะต้องทำอะไรบ้าง” ท่านอาจทราบได้จาก
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วย
“แนวนโยบายแห่งรัฐ” (เช่นหมวด ๕ ของรัฐ
ธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตั้งแต่มาตรา ๕๓-๗๓
 เป็นต้น)

หากท่านอยากรู้อยากทราบว่า “ขอบเขตของ
บริการสาธารณะ” มีอย่างใด ท่านอาจทราบ
ได้จากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ
คือ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงและทบวง รวม
๑๔ แห่ง (ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง
กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ^(๖)) อำนาจหน้าที่
ขององค์การปกครองท้องถิ่น(ตามกฎหมายว่า
ด้วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ) และ
อาจรวมไปถึง อำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ

(๖) โดยไม่นับรวมกฎหมายพิเศษที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการระดับกรม

(ตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ) ฯลฯ ทั้งนี้ โดยยังมีต้องกล่าวไปไกลถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพิเศษ เช่น สภาภาษีอากร หรือคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น

ฉะนั้น การจัด “ระบบบริหารของรัฐ” (ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายปกครอง) จึงหมายถึงการจัดโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เช่น การจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค การจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ (ทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล) และการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ฯลฯ

“ระบบบริหารของรัฐ” ยังมีความหมายรวมไปถึง การจัดรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประเทศต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การแบ่งอำนาจระหว่างข้าราชการการเมือง (รัฐมนตรี) กับข้าราชการประจำ การแบ่งอำนาจระหว่างข้าราชการท้องถิ่นกับข้าราชการส่วนภูมิภาค ขอบเขตอำนาจระหว่างรัฐมนตรีผู้รักษาการกับรัฐวิสาหกิจที่มีคณะกรรมการบริหารแต่ยังอยู่ในสังกัดของกระทรวงและนอกจากนั้น ยังมีความหมายไปถึงการจัดระบบการคัดเลือกแต่งตั้งและวินัยของข้าราชการ (กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ) หรือพนักงาน ที่ทำงานอยู่ในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐด้วย

ดังนั้น ขอบเขตของกฎหมายปกครองจึงว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นทั้ง

หมด จึงดูเหมือนจะกว้างขวางจนยากที่จะกำหนดหรือทำความเข้าใจได้

ปัญหาที่ว่า ภายใต้ระบบกฎหมายปกครอง อันสลับซับซ้อน รัฐบังคับการหรือทำให้กฎหมายปกครองมีสภาพบังคับ (law enforcement) ได้อย่างไร

ปัญหานี้ อาจกล่าวรวม ๆ ได้ว่า รัฐบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายปกครอง ด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากในองค์กรของรัฐประเภทต่าง ๆ มีอำนาจสั่งการหรือมีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ

บทกฎหมายที่กำหนด(มอบหมาย)ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น มีจำนวนนับร้อย ๆ ฉบับ ความสลับซับซ้อนเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนับวันแต่จะทวีมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และดังนั้น ปัญหาการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรของรัฐต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรืออำนาจของผู้พิพากษาก็กลายมาเป็นปัญหาอันน่าปวดหัวของรัฐสมัยใหม่

อำนาจสั่งการและอำนาจวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย จะมีบทบาทในการบริหารราชการมากมายประการใด ท่านอาจจะหომองเห็นภาพได้จากจำนวนของข้าราชการทุกประเภทของเราที่ปฏิบัติหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน อยู่ในปัจจุบัน เพราะขณะนี้ ข้าราชการมีจำนวนอยู่ถึง ๘๕๓,๐๐๐ คนเศษ (ไม่นับลูกจ้างของ

ข้าราชการอีก ๖๗๐,๐๐๐ คนเศษ) และพนักงาน
รัฐวิสาหกิจอีก ๒๓๔,๐๐๐ คนเศษ

อำนาจในการสั่งการและวินิจัยนั้น มิใช่
หมายถึงการสั่งการหรือการวินิจัยระหว่าง
เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนซึ่งเป็นเอกชน
เท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการสั่งการ
และการวินิจัยภายในระบบบริหารข้าราชการ
เอง เช่น การสั่งการระหว่างผู้บังคับบัญชากับ
ผู้ใต้บังคับบัญชาในเรื่องวินัย การสั่งการโยก
ย้ายหรือให้ความดีความชอบ และการสั่งการ
ของผู้ควบคุมนโยบายคือรัฐมนตรี ที่สั่งต่อผู้
ปฏิบัติงาน คือข้าราชการประจำ ด้วย

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่กฎหมายกำหนดให้
ใช้ “อำนาจของรัฐ” แทนรัฐ อาจมี “สถาน
ภาพ” ได้ต่าง ๆ กัน เช่น บางครั้งกฎหมาย
ก็มอบหมายให้ข้าราชการประจำ (ปลัดกระทรวง
อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ)
เป็นผู้ใช้อำนาจ หรือบางครั้งก็ระบุให้ข้าราชการ
การเมือง (คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ
รัฐมนตรี) เป็นผู้ใช้อำนาจ หรือบางครั้ง การ
ใช้อำนาจรัฐก็อยู่ในรูปของ “คำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการ” (ซึ่งคณะกรรมการประกอบ
ด้วยผู้ทรงคุณวุฒิประเภทต่าง ๆ และแต่งตั้งขึ้น
ตามลักษณะของงานที่เกี่ยวข้อง) หรือในบาง
ครั้งก็อยู่ในรูปของ “คำพิพากษาของศาล” (ซึ่ง
รัฐให้หลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิ
พากษาในการชี้ขาด)

ในที่สุด ปัญหาที่สำคัญที่สุดก็มาถึง คือ
ในบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐ

ที่มี “สถานภาพหรือรูปแบบ” ต่าง ๆ กันดัง
กล่าวข้างต้นนี้ ผู้ใดหรือองค์กรใดเล่า ที่สมควร
จะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดใน “การสั่งการในชั้น
สุดท้าย”

ในระบบบริหาร กฎหมายได้กำหนดระบบ
การสั่งการในชั้นสุดท้ายไว้แตกต่างกันในหลาย
รูปแบบด้วยกัน เช่น บางกรณี การสั่งการชั้น
สุดท้ายจะสิ้นสุดลงด้วยการชี้ขาดของผู้บังคับ
บัญชาในระดับข้าราชการประจำ บางกรณีสิ้นสุด
ลงด้วยการชี้ขาดของรัฐมนตรี บางกรณีสิ้นสุด
ลงด้วยการชี้ขาดของนายกรัฐมนตรี บาง
กรณีสิ้นสุดลงด้วยมติคณะรัฐมนตรี และบาง
กรณีจะสิ้นสุดลงด้วยคำวินิจฉัยของคณะ
กรรมการ หรือบางกรณีจะสิ้นสุดลงด้วยคำ
พิพากษาของศาลยุติธรรม

เหตุผลของการที่กฎหมายบัญญัติให้ “การ
สั่งการในชั้นสุดท้าย” สิ้นสุดลงในลักษณะที่
แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น ก็คงเนื่องมาจาก
ลักษณะของงานบริหารที่มีอยู่หลาย ๆ ลักษณะ
นั่นเอง เช่น งานบางอย่างต้องการความชำนาญ
งานหรือต้องการคุณสมบัติของผู้มีอำนาจสั่งการ
งานบางอย่างต้องการความเด็ดขาดรวดเร็ว
งานบางอย่างต้องการความถูกต้องจากความเป็น
กลางในทางวิชาชีพ งานบางอย่างต้อง
การการตัดสินใจทางการเมือง ฯลฯ

เราจะลงข้อยุติได้หรือยังว่า การสั่งการ
ชั้นสุดท้าย ควรให้ยุติลงด้วยการชี้ขาดของ
ข้าราชการตุลาการ

หากจะเปรียบเทียบ ลักษณะของงาน บริหารราชการ (อันเป็นบริการสาธารณะ) กับ ลักษณะของงานพิพากษาคดีแพ่ง(เอกชนกับเอกชน) หรืองานพิพากษาให้จำคุกจำเลยในคดีอาญาแล้ว ก็จะได้เห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน อำนาจสั่งการตามกฎหมายปกครองเป็น “ดุลพินิจทางบริหาร” สำหรับงานบริหาร การที่ผู้บริหารสั่งการหรือวินิจฉัยการอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป ย่อมเป็นผลมาจากการที่ผู้บริหารนั้น ได้พิจารณาถึงเหตุผลหลาย ๆ เหตุผลไปพร้อม ๆ กัน เช่น พิจารณาถึงตัวบทกฎหมาย ระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ สภาพการบริหาร สภาพทางเศรษฐกิจสังคม สภาพปัญหาทางการเมือง ฯลฯ จนกระทั่งในบางครั้ง บุคคลภายนอกไม่อาจกำหนดได้แน่ชัดว่า การที่ฝ่ายบริหารสั่งการไปนั้นได้สั่งการไปด้วย “เหตุผล” อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ หรือในบางครั้งอาจสั่งการด้วยเหตุผลส่วนตัว(อันเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจ) หรือในบางครั้งอาจไม่มีเหตุผลเลย ก็ได้

เราจำต้องยอมรับว่า ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ภาระหน้าที่ของรัฐบาลย่ำแย่มากขึ้น และดังนั้น ความจำเป็นที่จะต้องมียระบบควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีมากขึ้น แต่ลักษณะหลากหลายของอำนาจสั่งการทางบริหารย่อมเพิ่มความยุ่งยากให้แก่รัฐในการตัดสินใจว่า จะเลือกรูปแบบใดมาเป็นระบบควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้แต่ การจะเลือกรูปแบบของระบบ

การควบคุม ที่จะควบคุมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อื่นทั้งหมด

บทความนี้ คงไม่สามารถทำให้ท่านผู้อ่านมองเห็น “วิธีแก้ปัญห” การบริหารงานของรัฐที่สลับซับซ้อนที่เ็นอยู่ในปัจจุบันได้ แต่อย่างน้อยที่สุด บทความนี้จะทำให้ท่านผู้อ่านพอจะมองเห็นได้ว่า การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของ “กฎหมายปกครอง” นั้น เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากยิ่ง

และถ้าหากจะนำความยุ่งยากของการบังคับการตามกฎหมายปกครอง ไปเปรียบเทียบกับ การบังคับการตามกฎหมายอาญาแล้วก็จะทำให้มองเห็นภาพได้ชัดขึ้น เพราะในการบังคับใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามอาชญากรรมนั้น จะมีเจ้าหน้าที่อยู่เพียง ตำรวจ(พนักงานสอบสวน)-อัยการ-ผู้พิพากษา แต่ในการบังคับใช้กฎหมายปกครองซึ่งประกอบด้วยพระราชบัญญัติต่าง ๆ จำนวนนับร้อยฉบับนั้น ในกฎหมายแต่ละฉบับ จะมีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในแต่ละด้าน และในกฎหมายแต่ละฉบับ ก็จะมีการใช้อำนาจเป็นกระบวนการทางปกครองแต่ละแบบ มีสายการบังคับบัญชาและสายความรับผิดชอบทางบริหารแตกต่างกัน บางครั้งข้าราชการการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบ บางครั้งข้าราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบ และบางครั้งเป็นอำนาจของคณะกรรมการ (ซึ่งมีคณะกรรมการอยู่หลายประเภท) ฯลฯ

ความล้มเหลวของการบริหารประเภท ไม่ว่าจะเป็นของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือของประเทศที่กำลังพัฒนา ย่อมเกิดขึ้นเพราะสภาพปัญหาในกฎหมายปกครอง และเพราะรูปแบบของการจัดองค์กรของรัฐ นั่นเอง

บทส่งท้าย

บทความนี้เขียนขึ้น เพื่อให้ผู้ที่สนใจปัญหามานเมืองสามารถติดตามปัญหาการ จัดองค์กรของรัฐในสภาพปัจจุบันได้ตามสมควร และหากรัฐสภาจะตราพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งขึ้น ก็หวังว่าจะมีระบบ ที่วิเคราะห์ ถึงผลกระทบแล้วโดยรอบคอบ

กฎหมาย เป็นเรื่องที่กว้างขวางมาก หากจะพูดกันแต่เพียงว่า “กฎหมาย” ดีหรือไม่ดี อาจเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจะพูดเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันได้เลย เพราะผู้พูด ต่างฝ่ายต่างไม่ทราบว่ คำว่า “กฎหมาย” ที่แต่ละคนพูดกันนั้น หมายถึงอะไร

กฎหมายแต่ละสาขามีจุดหมายต่างกัน มีกลไกบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแตกต่างกัน มีผลกระทบต่อสังคมแตกต่างกัน หากรัฐประสงค์จะให้กฎหมายมีการบังคับการไปสู่วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย คือเพื่อให้เกิด “มิตินี้ ๓” ของกฎหมายแล้ว รัฐน่าจะต้องศึกษาถึงลักษณะของงาน ศึกษาการจัดระบบ

เจ้าหน้าที่ ศึกษาความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันอย่างเหมาะสม หากรัฐสามารถทำได้เช่นนี้ การบังคับการตามกฎหมายก็จะไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

การตรากฎหมายไม่ควรถูกใช้เป็นเครื่องทดลอง เพราะสังคมไม่น่าจะอยู่ในสภาพทดลองของผู้ใดหรือองค์กรใด และการแก้ไขบทกฎหมายก็มีใช่เป็นเรื่องที่คอยจับผิดหรือจับข้อบกพร่องของผู้อื่น เพื่อตั้งอำนาจเข้าหาตนเอง

การบังคับใช้กฎหมายแพ่ง (เอกชน) เป็นสิ่งที่ย่าย เปรียบเสมือนคุณภาพที่ปรากฏอยู่ต่อหน้าต่อตาในระยะใกล้ ซึ่งสามารถเห็นได้ชัดเจนว่าภาพที่ปรากฏแก่สายตาต่อหน้าตนเองนั้น มีความลึก มีมิติหรือมีรูปร่างอย่างไร

การบังคับใช้กฎหมายอาญา ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนหนึ่ง [ตำรวจ (พนักงานสอบสวน)-อัยการ-ผู้พิพากษา] อาจเหมือนมองคุณภาพที่อยู่ห่างไกลออกไปข้างหน้า หากการทำงานของตำรวจ-อัยการ-ผู้พิพากษาไม่เป็นระบบที่ดีพอ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายซึ่งเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมายอาญาไม่สามารถมองทะลุผ่านระยะทาง ไปสู่ “เป้าหมายเดียวกัน” ได้แล้ว มิตินี้ 3 ของกระบวนการทางอาญาก็จะเสียไป ความปลอดภัยของสังคมก็จะไม่มีหรือลดลง

การบังคับใช้กฎหมายแรงงานหรือกฎหมายภาษี เปรียบเสมือนมองภาพลงไปใต้น้ำ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

กรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือกรรมการอุทธรณ์
ภาษี หรือผู้พิพากษา **จะต้องมีพื้นฐานแนว
ความคิดในปรัชญากฎหมายและมีประสบ
การณ์ พอที่จะสามารถมองเห็นภาพที่แท้จริง
ได้ว่าประโยชน์ของเอกชนอยู่ที่ใด และประ
โยชน์ของสังคมส่วนรวมอยู่ที่ใด มิใช่มอง
แต่ประโยชน์เอกชนและบิดเบือนประโยชน์
สาธารณะ มองเห็นแต่ภาพลวงตาที่เกิดจาก
การหักเหของแสงในน้ำ**

การบังคับใช้กฎหมายปกครองซึ่งมีความ
สลับซับซ้อนอยู่เป็นอันมาก (มีทั้งปัญหาที่มี
ลักษณะการเมือง-นโยบาย-การบริหาร-สภาพ
สังคม ฯลฯ) เปรียบเสมือนมองภาพขึ้นไปบน
ท้องฟ้า ไม่มีผู้ใดหรือระบบใด ๆ ที่จะสามารถ
ประเมินได้แน่นอนว่า บรรดาวัตถุต่าง ๆ บนฟ้า
จะมีความห่างไกลสักเพียงใด แต่อย่างไรก็ตาม
การที่เราไม่สามารถประเมินความห่างไกลของ
วัตถุต่าง ๆ ได้ มิได้หมายความว่า จะเป็นอุปสรรค
แก่เราที่จะหาทางแก้ไขปัญหา ตรงกันที่เราเชื่อ
แน่ได้ว่าเรายังอยู่ในวิถีทางที่ถูกต้องและตรง
ไปสู่เป้าหมาย

การที่จะทราบว่า การบังคับใช้กฎหมาย
(หรือการทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับ) ของ
กฎหมายแต่ละสาขา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย
อาญาหรือกฎหมายแรงงานหรือกฎหมายสาขา
อื่น จะอยู่ในวิถีทางที่ตรงต่อเป้าหมายที่รัฐ
มีความมุ่งหมายในการตรากฎหมายนั้นขึ้น
หรือไม่เพียงใด คงเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะชี้ให้
แน่ชัดลงไปได้ในชั่วระยะเวลาอันสั้น แต่สิ่ง

ที่แน่นอนก็คือ การสั่งการของกรมใดกรมหนึ่ง
เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือการที่คำชี้ขาด
หรือคำพิพากษาเฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง ได้ถูกยก
ขึ้นมากล่าวซ้ำครั้งซ้ำคราว ย่อมมิใช่วิธีการ
เพื่อแก้ปัญหา

มิตีที่ ๓ หรือสภาพบังคับของกฎหมาย
แต่ละสาขา เป็นเรื่องที่จะต้องมีการติดตาม มี
การวิเคราะห์และประเมินผลการทำงานของ
เจ้าหน้าที่ของรัฐทุก ๆ ฝ่ายอย่างต่อเนื่องกันไป
ถ้าสังคมใด สมาชิกในสังคมเอาใจใส่ติดตาม
สนใจ และวิเคราะห์เผ็ดคุรระบบกลไกของรัฐและ
เผ็ดคุรการทำหน้าที่ขององค์กรของรัฐภายในสังคม
อย่างสม่ำเสมอ มิตีที่ ๓ ของกฎหมายแต่ละสาขา
ก็จะปรากฏขึ้น แต่ถ้าสังคมใดเฉื่อยชา ไม่ติดตาม
เกรงกลัวไม่กลัววิเคราะห์และวิจารณ์ สังคมนั้น
ก็ไม่สามารถพัฒนาตนเองได้

คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือคำพิพากษาที่ผ่าน
ไปและผ่านไปในระยะหนึ่ง ๆ เปรียบเสมือนเข็ม
วัด ที่กวัดแกว่งไปมาระหว่าง จุดศูนย์กลางซึ่ง
เป็นเครื่องชี้ให้เห็นสภาพที่แท้จริงของการบังคับ
ใช้กฎหมาย และเราจะทราบได้ว่า จุดศูนย์
กลางของเข็มวัดอยู่ ณ ที่ใด ด้วยการเฝ้ามอง
การกวัดแกว่งของเข็มวัด

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว สังคมย่อมติดตาม
สนใจและวิเคราะห์มิตีที่ ๓ ของกฎหมายอยู่
เสมอ เช่น มีหน่วยงานของรัฐหรือสถาบันที่
มีหน้าที่ติดตามสภาพการใช้อำนาจของกฎหมาย
และคำพิพากษา มีระบบการศึกษากฎหมาย

ในมหาวิทยาลัยที่ติดตามการเคลื่อนไหว มีนักวิชาการที่แสดงความเห็นของตนอย่างอิสระ ในวารสารวิชาการ หรือมีนักวิจารณ์ที่เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์หรือในวารสาร ฯลฯ

ในประเทศที่กำลังพัฒนา สังคมจะขาดการติดตามหรือสนใจในเรื่องเหล่านี้ คนทั่วไปมักสนใจแต่ข่าวคราวเฉพาะหน้า และเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปกปิดและกลบเกลื่อน “ข้อบกพร่องของระบบ” ด้วยการสร้างความตื่นเต้นหรือนำผลงานขึ้นโด่งหนึ่งมาโฆษณา เพื่อดึงดูดความสนใจให้พ้นไปจาก “ปัญหาที่แท้จริง”

สังคมของประเทศที่กำลังพัฒนามักจะไม่ชอบหรือไม่ยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป ทั้ง ๆ ที่ การวิพากษ์วิจารณ์ในความเห็นทางกฎหมายหรือคำพิพากษา ย่อมเป็นสิ่งปกติ เพราะความเห็นในปัญหากฎหมายเป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่าความเห็นของฝ่ายใดผิดหรือฝ่ายใดถูก เนื่องจากความเห็นในปัญหาทางกฎหมายเป็นความเห็นเฉพาะตัว (subjective) ที่มาจากประสบการณ์ของผู้ชี้ขาด หรือของผู้พิพากษาแต่ละคน

คำพูดที่ได้ยินกันบ่อย ๆ ขณะนี้ ก็คือ รัฐศาสตร์สำคัญกว่ากฎหมาย หรือกฎหมาย

สำคัญกว่ารัฐศาสตร์ คำพูดเช่นนี้ไม่น่าจะมีขึ้น เพราะทั้งรัฐศาสตร์และกฎหมายต่างก็เป็นสังคมศาสตร์ รัฐศาสตร์และกฎหมายต่างก็มีจุดมุ่งหมายในการจัดระบบสังคมและแก้ไข ปัญหาของสังคมเช่นเดียวกัน ดังนั้น ถ้ากฎหมายได้ถูกใช้ให้ตรงต่อเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายแล้ว กฎหมายและรัฐศาสตร์ไม่น่าจะมีความขัดแย้งกัน

บทความนี้ ก็เป็นเพียงความพยายามที่จะทำให้ผู้อ่านเกิดความสนใจในปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐ เกิดความสนใจที่จะทำให้บทกฎหมายมีสภาพบังคับที่เป็นผลจริงลงในทางปฏิบัติ ในเวลานี้ ประสิทธิภาพของการใช้บังคับกฎหมายในกรณีต่าง ๆ รอบตัวเราอาจจะอยู่ไกลจาก “สิ่งที่ควรจะเป็น” ไปแล้วอย่างมากมาย

เราศึกษาและรู้จักองค์กรหรือรู้จักเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กฎหมายมอบหมายให้ใช้ “อำนาจของรัฐ” แทนสังคม เพียงพอแล้วหรือยัง โดยผู้ใช้อำนาจแทนรัฐนั้นอาจจะเป็นคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ข้าราชการตุลาการ (ผู้พิพากษา) หรือกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท ก็ได้ หรือว่าเรากำลังจะตรากฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นมา โดยยังไม่รู้จัก (?)

**ข้อคิดเห็นในการตั้งศาลปกครอง (ความเห็นของกระทรวงยุติธรรม
กับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)**

หน้าว่าง



ที่ นร ๐๕๐๑/๑๑๖๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๖ สิงหาคม ๒๕๒๗

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒ ฉบับ (ของ นายสุทัศน์ เงินหมื่นและคณะฉบับหนึ่ง กับของนายพินิจ จันทรสุรินทร์ อีกฉบับหนึ่ง) ที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

เรียน ประธานคณะกรรมการศึกษาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือกระทรวงยุติธรรม ที่ ยธ ๐๔๐๔/๑๔๘๑๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๗ พร้อมทั้งบันทึกความเห็นของผู้แทนกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครอง

(๒) ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ๒ ฉบับ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใน พ.ศ. ๒๕๒๖

ตามที่ “คณะกรรมการศึกษาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ได้ประชุมและมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ให้กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันพิจารณาว่าสมควรมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ๒ ฉบับ ที่มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างไรบ้าง เพื่อให้ศาลปกครอง (ถ้าจะจัดตั้งขึ้น) ปฏิบัติงานไปในทางบั่นทอนประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่สมควร แล้วรายงานผลการพิจารณาให้คณะกรรมการฯ ดังกล่าวทราบ ดังรายละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้แทนกระทรวงยุติธรรมได้ร่วมกันพิจารณาปัญหานี้แล้ว เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ๒๕๒๗ ซึ่งมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย กล่าวคือ กระทรวงยุติธรรมเห็นว่า ร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านการกลั่นกรองมาแล้วเป็นอย่างดี และไม่น่าจะเกิดปัญหาในทางบั่นทอนประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าโครงสร้างของ “ศาลปกครอง” ตาม

ร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นการให้อำนาจแก่ผู้พิพากษามาชี้ขาดในงานบริหาร โดยไม่มีระบบควบคุมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาเอง

กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดทำบันทึกความเห็นโดยสรุปของแต่ละฝ่าย (สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) และ (๒)) เสนอ “คณะอนุกรรมการการศึกษาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” เพื่อทราบ ตามที่แนบมาพร้อมนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๙

ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ๒ ฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
เสนอใน พ.ศ. ๒๕๒๖ (เสนอต่อ “คณะอนุกรรมการศึกษาพิจารณากฎหมาย
เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง”)

ในเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอยืนยันความเห็นตามที่สำนักงานฯ
ได้เคยทำบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
(จำนวน ๗๑ หน้า) ไปแล้ว เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๒๕ แต่อย่างไรก็ดีเพื่อให้แนวทางของ
สำนักงานฯ เป็นที่แจ่มชัดยิ่งขึ้น สำนักงานฯ จึงใคร่ขอกล่าวโดยสรุป^(๑) ต่อ “คณะอนุกรรม-
การการศึกษาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”
ดังต่อไปนี้

ในการที่จะพิจารณาว่า จะสมควรจัดตั้ง “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร”^(๒) (ซึ่งประเทศไทย
เรียกว่า “ศาลปกครอง”) ขึ้น หรือไม่นั้น มีความจำเป็นจะต้องพิจารณาไปถึงหลักการ
จัดองค์กรของรัฐในเชิงวิเคราะห์อำนาจหน้าที่กับโครงสร้างขององค์กร (structural and
functional analysis) ก่อน เพราะความมุ่งหมายในการจัดตั้ง “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร”
ได้แก่การป้องกันการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร แต่ในขณะเดียวกัน
ปัญหาสำคัญที่สุดก็คือ จะป้องกัน “การใช้อำนาจโดยไม่ชอบ” ขององค์กรชี้ขาดทางบริหาร
นี้ได้หรือไม่

ฉะนั้น เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยไม่ชอบขององค์กรชี้ขาดทางบริหาร รัฐจึงจำเป็น
ต้องจัดโครงสร้างขององค์กรในลักษณะที่เป็นการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรไปด้วย
ในขณะเดียวกัน โดยในที่นี้ จะขอแยกพิจารณาเป็น ๒ ประการใหญ่ ๆ คือ อำนาจหน้าที่

(๑) ในการสรุปนี้ สำนักงานฯ จะกล่าวแต่เฉพาะหลักการใหญ่ ๆ โดยจะไม่กล่าวถึง
รายละเอียดหรือข้อยกเว้นในหลักการแต่อย่างใด

(๒) องค์กรชี้ขาดทางบริหาร เรียกชื่อว่า “สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)” หรือซึ่งประเทศไทย
เรียกว่า “ศาลปกครอง”

ของ “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร (ศาลปกครอง)” ประการหนึ่ง และการจัดโครงสร้างของ “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร” ซึ่งได้แก่คุณสมบัติของผู้พิพากษา (หรือกรรมการ)-วิธีพิจารณา คดีปกครอง-หน่วยงานบริหาร เพื่อควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฯเอง อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ โดยจะเปรียบเทียบกับโครงสร้างการจัดองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกา กับโครงสร้างฯ ของศาลปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. ๒ ฉบับดังกล่าว นั้น โดยสังเขป

(๑) อำนาจหน้าที่ของ “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร”

“ศาลคืออะไร” ศาล คือองค์กรที่ “กฎหมายกำหนดให้อำนาจชี้ขาด” ดังนั้น ในต่างประเทศจึงมีองค์กรที่เรียกชื่อว่าศาลอยู่มาก เช่น “ศาลสิทธิบัตร” มีอำนาจชี้ขาดในข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิบัตร หรือ “ศาลประกันสังคม” มีอำนาจในการชี้ขาดเงินทดแทนประกันสังคม ฯลฯ เป็นต้น การจัดโครงสร้างขององค์กรของศาล (คุณสมบัติของผู้พิพากษา-วิธีพิจารณา-หน่วยบริหาร) จะแตกต่างกันตามประเภทของคดีหรือข้อพิพาทศาลสิทธิบัตรก็จะมีวิศวกรหรือนักวิทยาศาสตร์เป็นผู้พิพากษา และศาลประกันสังคมก็จะมีนายแพทย์หรือนักสังคมวิทยาเป็นผู้พิพากษา

ปัญหาแรก ที่จะต้องพิจารณาในการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดทางบริหาร (ศาลปกครอง) ก็คือ คดีปกครอง (การร้องเรียนทางบริหาร) นั้น เป็นคดีที่มีลักษณะเดียวกับคดีแพ่งและคดีอาญาหรือไม่ ทั้งนี้โดยคดีปกรองนั้นเป็นเรื่องของการชี้ขาดความถูกต้องของการดำเนินการต่าง ๆ ในการบริหารของรัฐ ส่วนคดีแพ่งจะเป็นเรื่องการชี้ขาดหรือการตีความเจตนาของเอกชนในการผูกนิติสัมพันธ์ตามที่ปรากฏในสัญญา ฯลฯ และสำหรับคดีอาญานั้นเป็นเรื่องการชี้ขาดเพื่อลงโทษจำคุกบุคคล ฯลฯ

ตามความเป็นจริงนั้น การตัดสินใจในปัญหาการบริหารในระบบราชการนั้น มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการชี้ขาดเจตนาของคู่กรณีในสัญญาระหว่างเอกชนในคดีแพ่งและซับซ้อนมากกว่าการชี้ขาดว่าละลงโทษจำคุกบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ (แม้ว่าการชี้ขาดที่ผิดพลาดในคดีอาญานั้นอาจส่งผลกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยของสาธารณะอยู่ด้วยก็ตาม) ทั้งนี้ เพราะการบังคับบัญชาในระบบบริหารงานสาธารณะ (ราชการและรัฐวิสาหกิจ) นั้น มีระบบความรับผิดชอบอันกว้างขวาง ครอบคลุมข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ (ยกเว้นข้าราชการตุลาการ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองเหล่านี้ได้กำหนดให้ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา) นอกจากนั้นยังครอบคลุมงาน

บริการสาธารณะทุกประเภทและส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบทางบริหารในระดับสุดท้าย คือความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) ที่มีต่อรัฐสภาอีกด้วย

การตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรชี้ขาดทางบริหาร (ศาลปกครอง) ที่จะกำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจทางบริหารไปอยู่ใต้อำนาจของ “องค์กรอิสระ” นั้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดคะเนได้ว่าการใช้อำนาจของ “องค์กรอิสระ” นั้นจะอยู่ในสภาพเช่นใด ความกว้างขวางของอำนาจขององค์กรอิสระ อาจพิจารณาโดยสรุป ๆ ได้จากหัวข้อใหญ่ ๒ ประการ คือ เรื่องใดบ้างที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ประการหนึ่ง และในการใช้อำนาจชี้ขาดคดีนั้น ศาลจะใช้ดุลพินิจชี้ขาดได้โดยมีขอบเขตเพียงใด อีกประการหนึ่ง

ในประการแรก เรื่องใดบ้างที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองในประเด็นนี้ ตามร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมที่เคยเสนอใน พ.ศ. ๒๕๒๕ กิติ หรือตามร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๒ ฉบับนี้กิติ ต่างก็กำหนดไว้ว่า “ศาลปกครอง” มีอำนาจพิจารณาคดีที่ฟ้องว่า กฎหรือคำสั่งที่ออกโดยปราศจากอำนาจหรือเกินอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้^(๓) ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการสั่งการทางบริหารทุกตำแหน่งตั้งแต่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี จนถึงเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงอาจถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลปกครองได้ทั้งสิ้น ถ้าเพียงมีการอ้างไว้ในคำฟ้องว่า คำสั่งของบุคคลนั้น สั่งโดยปราศจากอำนาจ^(๔)

ประการที่สอง เมื่อศาลปกครองได้รับฟ้องไว้แล้ว ศาลปกครองจะใช้ “บทกฎหมาย” ใดในการชี้ขาด ในประเด็นนี้ ร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมกิติ และร่างกฎหมายสองฉบับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกิติ^(๕) ต่างก็กำหนดไว้ว่า “ในการวินิจฉัยคดี ถ้าไม่มีกฎหมายที่จะยกขึ้นมาปรับคดีได้ ให้ศาลปกครองวินิจฉัยได้ตามหลักกฎหมายทั่วไป” ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ในการใช้อำนาจชี้ขาดคดีที่เกี่ยวกับการบริหารนี้ นอกจากผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยอิสระแล้ว หากผู้พิพากษาศาลปกครอง

(๓)โปรดดูร่าง พ.ร.บ.ของกระทรวงยุติธรรม มาตรา ๖ ร่าง พ.ร.บ.ของนายสุทัศน์ฯ มาตรา ๖ และร่าง พ.ร.บ.ของนายพินิจฯ มาตรา ๖

(๔)ทั้งนี้ โดยจำต้องระลึกด้วยว่า “อำนาจในทางบริหาร” นั้น เป็นอำนาจจัดการและบริหารโดยทั่วไป และคงไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในทุก ๆ เรื่อง

(๕)ร่าง พ.ร.บ.ของกระทรวงยุติธรรม (มาตรา ๔๙) ร่าง พ.ร.บ.ของนายสุทัศน์ฯ (มาตรา ๔๙) และร่าง พ.ร.บ.ของนายพินิจฯ (มาตรา ๔๖)

“เห็น”ว่า กรณีใดไม่มีกฎหมายที่จะยกขึ้นมาปรับคดีได้ ผู้พิพากษาศาลปกครองก็สามารถยก “หลักเกณฑ์” ใด ๆ ก็ได้ที่ผู้พิพากษาเห็นเองว่าเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” มาชี้ขาดและพิพากษายกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งในทางบริหารได้เสมอ

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองตามร่างฯ ของกระทรวงยุติธรรมก็ดี หรือร่างฯ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๒ ฉบับก็ดี จะทำให้ระบบความรับผิดชอบในสายงานบริหารเสียไป และองค์กรผู้มีอำนาจชี้ขาดขั้นสุดท้ายที่แท้จริงในทางบริหารกลับจะได้แก่ผู้พิพากษาคดีปกครองซึ่งอยู่ในฐานะเป็นอิสระและอยู่ใน “ฐานะ” ที่ไม่ต้องรับผิดชอบในผลเสียที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาของตน^(๖)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจคาดหมายได้ว่า ปัญหาและความยุ่งยากที่จะตามมา จะเป็นประการใด ถ้าหากศาลปกครองจะสั่งเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายบริหาร (ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ระดับใด) โดยอาศัย “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่ยังไม่เคยมีการศึกษาหรือยอมรับกันมาก่อน^(๗)

(๒) โครงสร้างขององค์กรชี้ขาดทางบริหาร

โดยที่ “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร” มีอำนาจมากดังกล่าวแล้ว การจัดองค์กร (organization) ขององค์กรชี้ขาดทางบริหารเพื่อให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของ “ผู้พิพากษาคดีปกครอง” จึงมีความสำคัญอย่างมาก เพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารสามารถ

(๖) “องค์กรชี้ขาดในทางบริหาร” ที่สามารถพัฒนาขึ้นได้ในประเทศที่มีความสำเร็จในระบบศาลปกครอง (Conseil d'Etat) นั้น จะต้องผ่านขั้นตอนของการรับเรื่องร้องทุกข์ (เพื่อรับทราบปัญหาของฝ่ายบริหารตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ) มาก่อน และมีการวินิจฉัยแก้ปัญหาโดยการจัดระบบองค์กรของฝ่ายบริหารเอง จนกระทั่งรวบรวมแนวทางจัดให้มี “ระเบียบแบบแผนในทางบริหาร (ที่เหมาะสมในแต่ละเรื่อง)” ได้เป็นที่แน่นอนพอสมควร ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะต้องรับทราบและปฏิบัติตาม หลังจากนั้น “องค์กรชี้ขาดในทางบริหาร” (ที่มีความชำนาญในคดีปกครองแล้ว) จึงจะได้รับอำนาจให้ชี้ขาดคดีปกครองได้ และ “ระเบียบแบบแผนในทางบริหาร” ดังกล่าวก็จะกลายเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ได้

(๗) ปัญหาที่ศาลก้าวเข้ามาใช้อำนาจในทางบริหาร ได้โดยเกิดขึ้นอย่างรุนแรงมาแล้วในต่างประเทศ จนมีศัพท์ในทางวิชาการที่ใช้เรียกสภาพของการบริหารของประเทศที่ไม่ถูกต้องนี้ว่า “รัฐบาลโดยศาล (Government by Judiciary)”

ปิดเปิดการใช้อำนาจได้ ผู้พิพากษาศาลปกครองก็ย่อมสามารถปิดเปิดการใช้อำนาจของตนเองได้เช่นเดียวกัน

(๒.๑) การจัดองค์กรศาล ในระบบสากลนั้น จะมีมาตรการเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาในประการใหญ่ ๆ ๓ ประการ คือ (ก) ระบบผู้พิพากษา (ข) ระบบวิธีพิจารณา และ (ค) ความเป็นอิสระในทางบริหารของหน่วยบริหารงานศาล

ในระบบผู้พิพากษาอันเป็นสากลนั้น การแต่งตั้งผู้พิพากษาจะเป็นระบบเปิด (open system) กล่าวคือ เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งสามารถทำการคัดเลือกแต่งตั้งผู้พิพากษาจากในบรรดาผู้มีประสบการณ์และมีความสำเร็จในการประกอบวิชาชีพกฎหมายได้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแต่งตั้งผู้พิพากษาระดับศาลสูง)^(๔) เหตุผลของการที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกใช้ระบบเปิดในการแต่งตั้งผู้พิพากษา ก็เพื่อป้องกันมิให้ “แนวความคิด” ของบุคคลที่เป็นผู้พิพากษาอยู่ในวงจำกัด หรือเป็นการขัดข้องสงสัยที่อาจเกิดขึ้นได้ว่าการใช้อำนาจของผู้พิพากษาจะกระทำไปในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ [หมายเหตุ: ระบบเปิดจะไม่กระทบไปถึง “ความเป็นอิสระ” ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา เพราะหลังจากที่ผู้พิพากษาได้รับแต่งตั้ง (โดยความเห็นชอบจากรัฐสภา) แล้ว ผู้พิพากษาก็จะได้รับหลักประกันตามบทกฎหมายในการไม่ถูกปลดออกจากตำแหน่ง ฯลฯ]

(๒.๒) การถ่วงดุลอำนาจชี้ขาดของผู้พิพากษาในกระบวนการวิธีพิจารณาเพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้พิพากษา กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคriminal จะมีความสำคัญมาก โดยกฎหมายจะกำหนดให้มีระบบการจัด “แบ่ง” การใช้อำนาจในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น ในระบบวิธีพิจารณาคriminal ที่เป็นสากล กฎหมายจะกำหนดให้มีคณะลูกขุนเพื่อใช้อำนาจชี้ขาดข้อเท็จจริง และบัญญัติให้ผู้พิพากษาใช้อำนาจในการชี้ขาดข้อกฎหมาย โดยจะมีให้ผู้พิพากษามีอำนาจชี้ขาดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เป็นต้น

(๒.๓) การจัดองค์กรของหน่วยบริหาร (ซึ่งอาจเป็นสำนักงานหรือกระทรวงยุติธรรมแยกตามประเภทของศาล) หน่วยบริหารงานศาลที่จะมีประสิทธิภาพจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีการจัดองค์กร (organization) ที่สามารถทำหน้าที่วิเคราะห์ผลกระทบของคำพิพากษา และสามารถติดตามผลงานของผู้พิพากษาของศาลได้ และสามารถรายงานผลให้แก่ฝ่าย

(๔) ในหลายประเทศ ฝ่ายบริหารจะแต่งตั้งผู้พิพากษาด้วยความเห็นชอบจากรัฐสภา

บริหาร (ข้าราชการการเมือง) ทราบได้ว่าการทำงานของศาลและของผู้พิพากษาอยู่ในสภาพเช่นใด หน่วยบริหารงานศาลจะต้องไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้พิพากษาและต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในประเภทของคดีพอที่จะตรวจสอบผลงานของผู้พิพากษาได้

หลักเกณฑ์การถ่วงดุลใช้อำนาจของผู้พิพากษาในระบบสากลทั้ง ๓ ประการนี้ไม่ตรงกับโครงสร้างในร่างกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ กล่าวคือ

(ก) ระบบผู้พิพากษาคดีปกครอง เป็นระบบปิด (closed system) กล่าวคือ ผู้พิพากษาคดีปกครองจะต้องแต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการเท่านั้น^(๙) และแม้ในร่างกฎหมายของนายสุทัศน์ฯ หรือของกระทรวงยุติธรรมจะเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้ง “ผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ” ได้ แต่ก็เป็นแต่งตั้งโดยความเห็นชอบโดย “ก.ต.”^(๑๐) จากบุคคลซึ่งเคยเป็นอธิบดีและผู้พิพากษาศาลฎีกา ฯลฯ ดังนั้น กลไกในร่างกฎหมายของนายสุทัศน์ฯ และของกระทรวงยุติธรรมก็คงไม่มีผลแตกต่างไปจากร่างของนายพินิจฯ มากนัก

(ข) ในร่างกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ ไม่มีการถ่วงดุล “อำนาจชี้ขาด” ของผู้พิพากษาไว้ในกระบวนการพิจารณา ดังจะเห็นได้ว่า “พนักงานคดีปกครอง” ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีหน้าที่เพียงช่วยเหลือการดำเนินการพิจารณาคดีปกครอง^(๑๑) เท่านั้น ตรงกันข้ามร่างกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับต่างมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาคดีปกครองอย่างมากมาย เช่น มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ที่เห็นสมควรเพื่อบังคับการตามคำพิพากษาหรือก่อนมีคำพิพากษา^(๑๒) (รวมทั้งอำนาจในการสั่งลงโทษทาง “อาญา” แก่จำเลยที่ขัดหมายหรือคำสั่งศาลด้วย)

(๙)ร่างกฎหมายของนายพินิจฯ (มาตรา ๑๓)

(๑๐)ก.ต. หรือคณะกรรมการตุลาการของประเทศไทย ก็เป็นองค์กรที่ใช้ระบบปิด (closed system) เช่นเดียวกัน กล่าวคือ บุคคลที่ประกอบกันเข้าเป็น ก.ต. จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการเท่านั้น ระบบ ก.ต.ของประเทศไทยเป็นระบบที่แตกต่างกับระบบสากล (พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๔)

(๑๑)ร่าง พ.ร.บ.ของกระทรวงยุติธรรม (มาตรา ๓๔) ร่าง พ.ร.บ.ของนายสุทัศน์ฯ (มาตรา ๓๔) และร่าง พ.ร.บ.ของนายพินิจฯ (มาตรา ๒๑)

(๑๒)ร่าง พ.ร.บ.ของกระทรวงยุติธรรม (มาตรา ๖๔) ร่าง พ.ร.บ.ของนายสุทัศน์ฯ (มาตรา ๖๔) และร่าง พ.ร.บ.ของนายพินิจฯ (มาตรา ๕๕)

(ค) หน่วยบริหารงานศาลปกครอง ร่างกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับได้กำหนดให้กระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่นี้ ซึ่งการจัดองค์กรของกระทรวงยุติธรรมของไทย แตกต่างกับระบบสากล กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ได้กำหนดไว้ว่า ปลัดกระทรวงยุติธรรมจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่ได้เป็นข้าราชการตุลาการ (ผู้พิพากษา) เท่านั้น และนอกจากนั้น ในทางปฏิบัตินอกจากตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว ยังได้มีการโอนข้าราชการตุลาการจำนวนมากมาดำรงตำแหน่งในทางบริหารต่าง ๆ ของกระทรวงยุติธรรมเป็นการชั่วคราว (ซึ่งตำแหน่งในทางบริหารควรจะต้องเป็นตำแหน่งที่ต้องอยู่ภายใต้ระบบความรับผิดชอบ มิใช่เป็นตำแหน่งที่ต้องการความเป็นอิสระของตัวบุคคล)

กล่าวย่อ ก็คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โครงสร้างของศาลปกครอง ตามร่างกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมที่เคยเสนอต่อรัฐสภาและของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๒ ฉบับที่เสนอกฎหมายนี้ มิได้อยู่ในลักษณะของโครงสร้างของ “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร” ตามแนวทางของประเทศภาคพื้นยุโรป (หรือแม้แต่อยู่ในแนวทางของการจัดระบบศาลแบบสากล) ดังนั้น จึงอาจทำให้ระบบความรับผิดชอบต่อระบบบริหารต้องเสียไป และไม่อาจคาดหมายได้ว่าผู้พิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นระบบตุลาการในระบบปิด (closed system) จะใช้ “อำนาจชี้ขาด” ไปในทางใด

ปัญหาการเสื่อมโทรมในทางบริหารของประเทศไทยอันเนื่องมาจากการขาดระบบการควบคุมนั้น เป็นที่ยอมรับว่ามีอยู่อย่างแน่นอน แต่ปัญหาอยู่ที่ว่า โครงสร้างของศาลปกครองตามร่างพระราชบัญญัติฯ ของกระทรวงยุติธรรมก็ดี และร่างพระราชบัญญัติฯ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี เป็นวิธีแก้ปัญหาที่ถูกต้องหรือไม่

(๓) สรุป

การศึกษาเรื่องอำนาจหน้าที่ของ “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร(ศาลปกครอง)” และการจัดโครงสร้างขององค์กรนี้นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ศึกษาและวิเคราะห์ไว้เป็นเวลานานแล้ว และได้นำมาดัดแปลงเป็นโครงสร้างของ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. ๒๕๒๒) ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อทางบริหารและการถ่วงดุลการใช้อำนาจในระบบประชาธิปไตย ดังต่อไปนี้

(ก) ใช้ระบบเปิด (open system) สำหรับการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ผู้พิพากษาคดีปกครอง) กฎหมายฯ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ได้กำหนดให้มีการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะ

เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จากบุคคลที่มีแนวความคิดทางบริหารจากด้านต่าง ๆ โดยบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้คัดเลือกตัวบุคคล และเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

(ข) ระบบวิธีพิจารณา ได้วางระบบการถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้ขาดของผู้พิพากษา โดยกำหนดให้ “เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ทำงานและให้ความเห็นได้โดยอิสระ^(๑๓) (ในลักษณะเป็นความเห็นของผู้พิพากษานายเดียว) ซึ่งในการวางระบบดังกล่าวจะทำให้ “เหตุผล” ที่ปรากฏในความเห็นของ “เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” เป็นเครื่องตรวจสอบและคานอำนาจกับคำวินิจฉัยชี้ขาดของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ตามระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง)

(ค) หน่วยงานบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ได้มีบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในทางบริหารเพื่อประเมนการทำงานของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และประเมนผลกระทบ (ทางบริหาร) ของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และมีหน้าที่ทำรายงานเสนอต่อรัฐบาล ทั้งนี้ โดยหัวหน้าผู้รับผิดชอบของหน่วยงานบริหาร จะได้แก่เลขาธิการ-คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นบุคคลที่ฝ่ายบริหารพิจารณาคัดเลือกและได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการแต่งตั้ง

อันที่จริง หลักการจัดองค์กรทั้ง ๓ ประการดังกล่าว ก็คือการจัดองค์กรของระบบศาลปกครองแบบมาตรฐานนั่นเอง

อาจมีผู้ตั้งปัญหาว่า เพราะเหตุใดกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. ๒๕๒๒) จึงไม่บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มี “อำนาจชี้ขาด” คดีปกครองไปทีเดียว และเพราะเหตุใดจึงได้บัญญัติให้ “นายกรัฐมนตรี” ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจำต้องมาตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และทำการสั่งการอีกชั้นหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนชี้แจงว่า เหตุที่สำนักงานฯ เห็นสมควรกำหนดอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้เพียงเท่านั้น ก็เนื่องจากเหตุผลสำคัญ ๒ ประการ คือ

ประการแรก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การจัดตั้ง “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร (ศาลปกครอง)” และกำหนดให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจชี้ขาดเพิกถอนคำสั่งของฝ่าย

(๑๓) มาตรา ๓๖ ของ พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

บริหาร (ซึ่งอาจเป็นคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี) ก่อนที่ “หลักกฎหมายทั่วไป (สารบัญญัติ)” จะเกิดขึ้นนั้นย่อมจะสร้างความปั่นป่วนขึ้นในระบบบริหารอย่างแน่นอน เพราะถ้ามีอำนาจชี้ขาดคดีอย่างศาลปกครอง เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้พิพากษาศาลปกครองก็อาจเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายบริหารด้วยเหตุผลใด ๆ ที่ผู้พิพากษาอ้างว่าเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ได้ทั้งสิ้น ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายบริหารผู้ออกคำสั่งเองยังไม่ทราบว่าตนจะต้องปฏิบัติตาม “หลักกฎหมายทั่วไป” อันใดและอย่างไร

ประการที่สอง “หลักกฎหมายทั่วไป” เป็นหลักการบริหาร ซึ่งมีความจำเป็นต้องทดสอบในทางปฏิบัติ ด้วยการวินิจฉัยและการสั่งการที่แท้จริงตามสภาพของการบริหารของประเทศไทยเอง “หลักกฎหมายทั่วไป” ไม่สามารถหลีกเลี่ยงจากตำราของต่างประเทศได้ในทันทีทันใด เพราะสภาพการบริหารของแต่ละประเทศแตกต่างกัน และแม้แต่ราชการบริหารของกระทรวง ๑๓ กระทรวงกับ ๑ ทบวง (โดยยังไม่นับรวมรัฐวิสาหกิจ) ของประเทศไทยก็ยังมีปัญหาทางบริหารที่แตกต่างกัน ดังนั้น การที่จะกำหนด “ระเบียบแบบแผน” หรือ “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป (ทุกกระทรวง) หรือสร้างข้อยกเว้นจากหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อให้เหมาะสมกับการบริหารของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม จึงจำเป็นต้องมีการทดสอบและรับทราบปัญหาทางบริหารจากระบบร้องทุกข์ และจากการติดตามผลในการวินิจฉัยสั่งการในระบบร้องทุกข์เสียก่อน หลังจากนั้น จึงจะสามารถทราบได้ว่า “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร” จะสมควรได้รับฐานะ “ความเป็นอิสระ” โดยมีอำนาจชี้ขาดเป็นของตนเองหรือไม่

ปัญหาสุดท้ายที่อาจมีผู้ถามขึ้นก็คือ ในเมื่อนายกรัฐมนตรี (ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร) เป็นผู้ตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และมีอำนาจสั่งการขั้นสุดท้าย จะมีกลไกใดเป็นเครื่องควบคุมนายกรัฐมนตรีมิให้สั่งการในทางที่ไม่สมควร ในปัญหานี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนว่า กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. ๒๕๒๒) ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องให้ “เหตุผล” ในการสั่งการของนายกรัฐมนตรี และกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (หน่วยบริหาร) มีหน้าที่เผยแพร่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (พร้อมกับการสั่งการของนายกรัฐ-

มนตรี)^(๑๔) และหลังจากนั้นระบบควบคุมทางรัฐสภาก็จะเข้ามาทำหน้าที่ต่อไปตามวิถีทาง
การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนเพิ่มเติมด้วยว่า ในระยะ ๕ ปีเศษนับ
แต่กฎหมายปี พ.ศ. ๒๕๒๒ สำนักงานฯ ได้ทำการติดตาม “ผลงาน” ของนักกฎหมายที่
ทำหน้าที่อยู่ในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อยู่ตลอดมา และได้ประเมินผลงานของคณะ-
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในระยะต้นไว้แล้ว ในขั้นต่อไป สำนักงานฯ จะรวบรวมข้อมูล
และผลของการวิเคราะห์หรือเผยแพร่ พร้อมทั้งผลวิจัยคำวินิจฉัยในทางสังคมวิทยา เช่น
พฤติกรรมของนักกฎหมายและผลกระทบของคำวินิจฉัยบางเรื่องที่มีต่อระบบการบริหาร
ทั้งนี้ เพื่อปรับระดับการทำงานของ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๗

(๑๔) มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๒(๘) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. ๒๕๒๒

ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ออก “วารสารกฎหมายปกครอง” เพื่อให้
เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีความมุ่งหมายที่จะเผยแพร่การวิจารณ์คำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อยกระดับการศึกษาวิชากฎหมายปกครองในฐานะที่เป็น
สาขากฎหมายเอกเทศ



ที่ ยธ ๐๔๐๔/๑๔๘๑๒

กระทรวงยุติธรรม
ถนนราชินี กทม. ๑๐๒๐๐

๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๗

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๑๒๗ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๒๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกความเห็นของนายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า ตามที่คณะอนุกรรมการศึกษาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันพิจารณาว่าสมควรมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ๒ ฉบับ ซึ่งนายสุทัศน์ เงินหมื่น และนายพินิจ จันทรสุรินทร์ เป็นผู้เสนอ อย่างไรก็ตามเพื่อมิให้ศาลปกครองปฏิบัติงานไปในทางบั่นทอนประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่สมควร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงยุติธรรมรีบส่งความเห็นมาให้ ความละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินการในเรื่องนี้แทนกระทรวงยุติธรรมได้จัดทำบันทึกความเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ได้รับมอบหมายมาจากคณะอนุกรรมการฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงขอส่งบันทึกความเห็นดังกล่าวมาเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรต่อไป

ขอแสดงความนับถือ
(ลงชื่อ) เกียรติ เจริญวัฒนา
 (นายเกียรติ เจริญวัฒนา)
รองปลัดกระทรวง รักษาราชการแทน
 ปลัดกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ
กองวิชาการ
โทร. ๒๒๒๙๘๗๙, ๒๒๒๔๑๖๗

บันทึกความเห็น

ของ

นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม

เกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาที่ศาลปกครอง (ถ้าจะจัดตั้งขึ้น) จะปฏิบัติงานไปในทาง
 บันทอนประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินโดย
 ไม่สมควร

๑. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.
 ที่นายสุทัศน์ เงินหมื่น และคณะ กับนายพินิจ จันทรสุรินทร์ และคณะ เป็นผู้เสนอ มีสาระ
 สำคัญส่วนใหญ่คล้ายคลึงกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. ที่ผ่านการตรวจแก้ไขจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๕
 และได้เคยเสนอเป็นร่างของรัฐบาลในสมัยรัฐบาลชุดก่อน จึงน่าจะถือได้ว่าร่างกฎหมาย
 ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณากลั่นกรองมาเป็นอย่างดีแล้ว ปัญหาในเรื่องที่ศาลปกครอง
 จะปฏิบัติงานในทางบันทอนประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการ
 การแผ่นดินโดยไม่สมควร จึงไม่น่าจะเกิดขึ้น

๒. ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งสองฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรเป็นผู้เสนอ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นไว้อย่างเดียวกัน
 ซึ่งอำนาจของศาลปกครองที่กำหนดไว้นี้อยู่ในขอบเขตจำกัด กล่าวคือตามมาตรา ๖ ของ
 ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเฉพาะ

(๑) คดีที่ฟ้องว่ากฎหมายหรือคำสั่งเป็นกฎหมายหรือคำสั่งที่ได้ออกโดยปราศจากอำนาจ
 หรือเกินอำนาจที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ หรือไม่ถูกต้องตามแบบหรือขั้นตอนหรือวิธีการอื่นอัน
 เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ และ

(๒) คดีที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

มีข้อพึงสังเกตว่าบรรดาคดีที่บทบัญญัติในร่างฯ มาตรา ๖(๑) ระบุให้อยู่ในอำนาจ
 ศาลปกครองนั้น เป็นคดีที่ศาลยุติธรรมสามารถพิจารณาพิพากษาได้อยู่แล้วในขณะนี้ ทั้งใน

รูปของคดีแพ่งและคดีอาญา และไม่ปรากฏว่าได้ก่อให้เกิดปัญหาในลักษณะที่เป็นการ
 บั่นทอนประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่สมควรแต่
 อยางใด โดยเฉพาะตามร่างฯ มาตรา ๖(๑) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหรือคำสั่ง
 โดยปราศจากอำนาจหรือเกินอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือไม่ถูกต้องตามแบบหรือขั้นตอน
 หรือวิธีการอื่นอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่มีเหตุผลอันสมควรอื่นใดที่จะ
 ปลดปล่อยให้กฎหรือคำสั่งนั้นคงมีผลบังคับอยู่ต่อไป สำหรับร่างกฎหมายดังกล่าวในมาตรา ๖(๒)
 ก็เป็นกรณีที่กฎหมายซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา
 พิจารณาได้และมีเพียง ๕ ฉบับ ซึ่งหากจะมีปัญหาใด ๆ เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของ
 ศาลปกครองก็ควรหาทางแก้ไขโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

สรุปแล้วอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองที่กำหนดไว้ในร่าง-
 กฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีขอบเขตจำกัด ปัญหาที่เกรงว่าการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครอง
 จะก่อให้เกิดการบั่นทอนประสิทธิภาพหรือความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่สมควรนั้น
 จึงน่าจะมิอยู่ในวงจำกัด และหากจะมีก็ไม่มากนัก

๓. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่นายสุทัศน์ เงินหมื่น กับคณะ เป็น
 ผู้เสนอ กำหนดองค์ประกอบของผู้พิพากษาศาลปกครองให้ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาล
 ปกครองที่รับราชการประจำและผู้พิพากษาศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากัน ซึ่งล้วน
 แต่เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงและมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินมานานแล้ว
 ทั้งสิ้น การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในทางบั่นทอนประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดความ
 เสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่สมควร น่าจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อย

๔. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งสองฉบับได้กำหนดขั้นตอนให้ผู้ฟ้อง
 ต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกกฎหรือคำสั่ง (ร่างฯ
 มาตรา ๗) หรือให้ผู้ฟ้องต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ (ร่างฯ
 มาตรา ๘) ก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งที่กำหนด
 ขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสพิจารณาวางทางแก้ไขข้อพิพาท รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ
 โดยฝ่ายปกครองด้วยกันเองก่อนที่ผู้เสียหายจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งวิธีการ
 ดังกล่าวจะช่วยขจัดปัญหาที่วันเกรงไปได้ขึ้นหนึ่งแล้ว

๕. อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกรงว่าศาลปกครองจะปฏิบัติงานไปในทางบั่นทอน
 ประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่สมควรก็อาจจะ
 ป้องกันได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ควรกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์แทน ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าการพิพาทฯหรือมีคำสั่งตามที่โจทก์ขอมาจะเป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่สมควร ซึ่งเป็นหลักการในทำนองเดียวกับที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๙ เปิดช่องให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้ให้แทนในกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง และศาลแรงงานเห็นว่าลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงานร่วมกันต่อไปได้

(๒) ควรกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจปฏิเสธไม่รับฟ้องคดีปกครอง หรือจำหน่ายคดีปกครองจากสารบบความได้ หากศาลปกครองเห็นว่าการพิจารณาพิพาทฯคดีปกครองนั้นจะเป็นการขัดขวางหรือก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่สมควร ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๑๓) ที่กระทรวงยุติธรรมได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓

(๓) ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งสองฉบับ ในมาตรา ๕ กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในกรุงเทพมหานครภายในหนึ่งปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ นั้น เป็นการผูกมัดฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองภายในกำหนด ๑ ปี ซึ่งอาจเกิดปัญหาไม่อาจจัดตั้งได้ในกำหนด เพราะการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่ต้องใช้เวลาเตรียมการและมีขั้นตอนการดำเนินงานมากมาย การกำหนดเวลาไว้นั้นอันไม่ยืดหยุ่นจึงน่าจะจะไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงควรจะให้เป็นไปตามร่างเดิมที่รัฐบาลชุดที่แล้วเป็นผู้เสนอ ซึ่งมีได้บังคับไว้เป็นการตายตัวว่าให้ตั้งศาลปกครองภายในหนึ่งปี

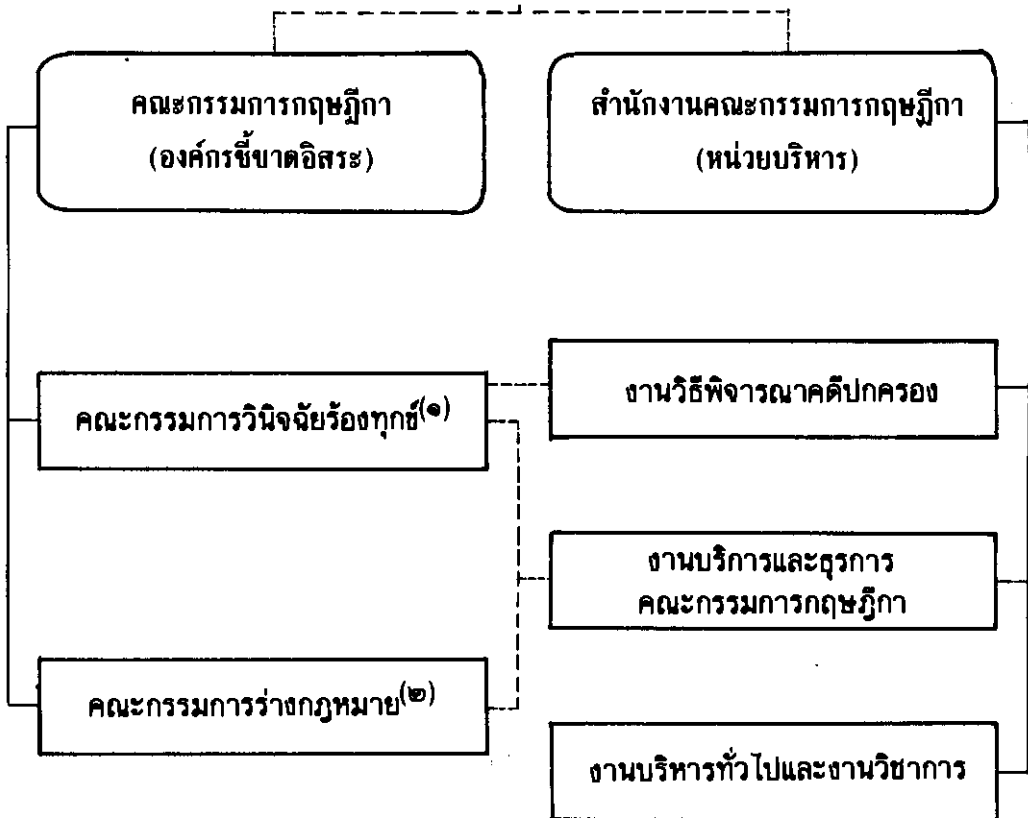
หน้าว่าง

ผังโครงสร้างระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบัน

หน้าว่าง

ระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา (สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง)

(คณะรัฐมนตรี - นายกรัฐมนตรี)

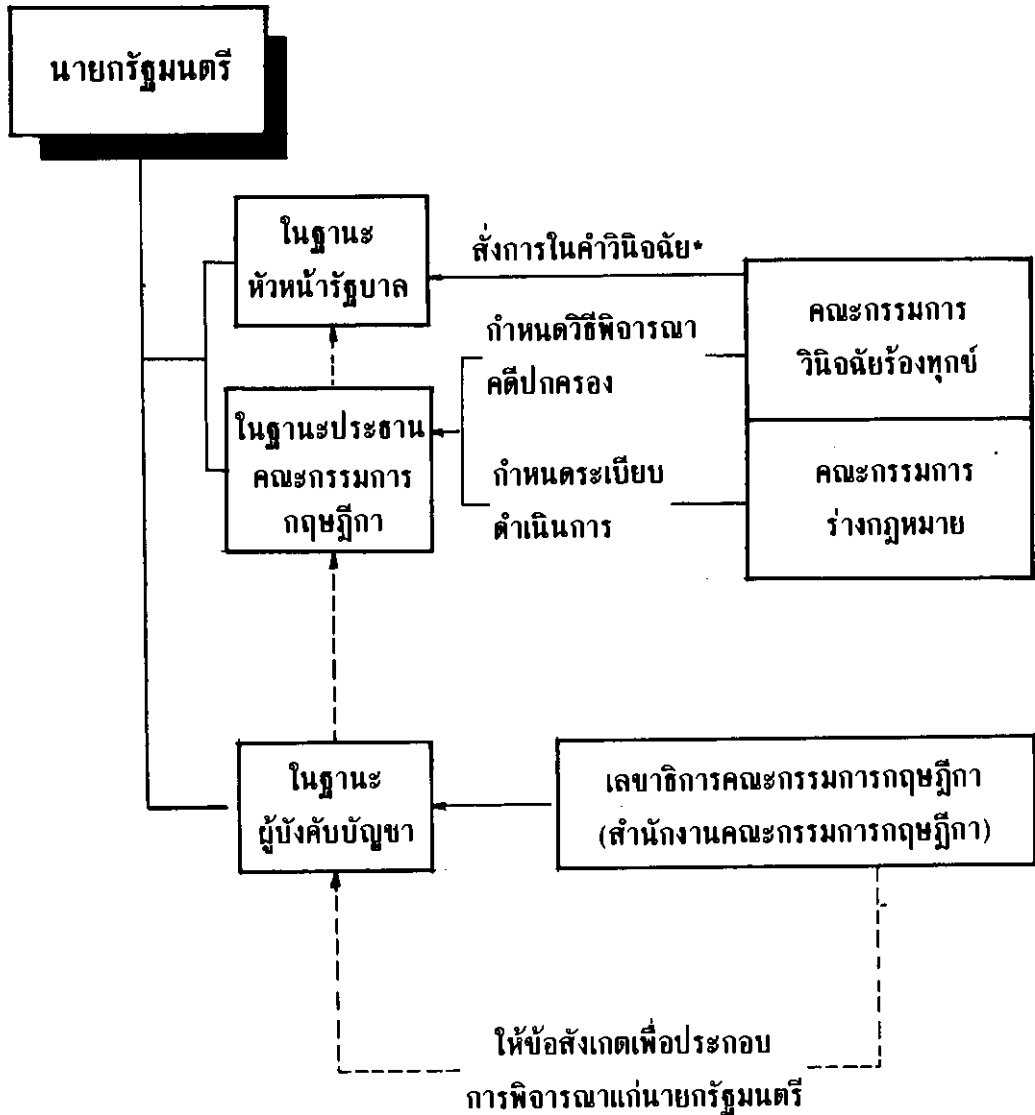


หมายเหตุ :-

- (๑) โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ (open system) ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา
- (๒) โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ (open system) ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

หน้าว่าง

บทบาทของนายกรัฐมนตรี ในระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา

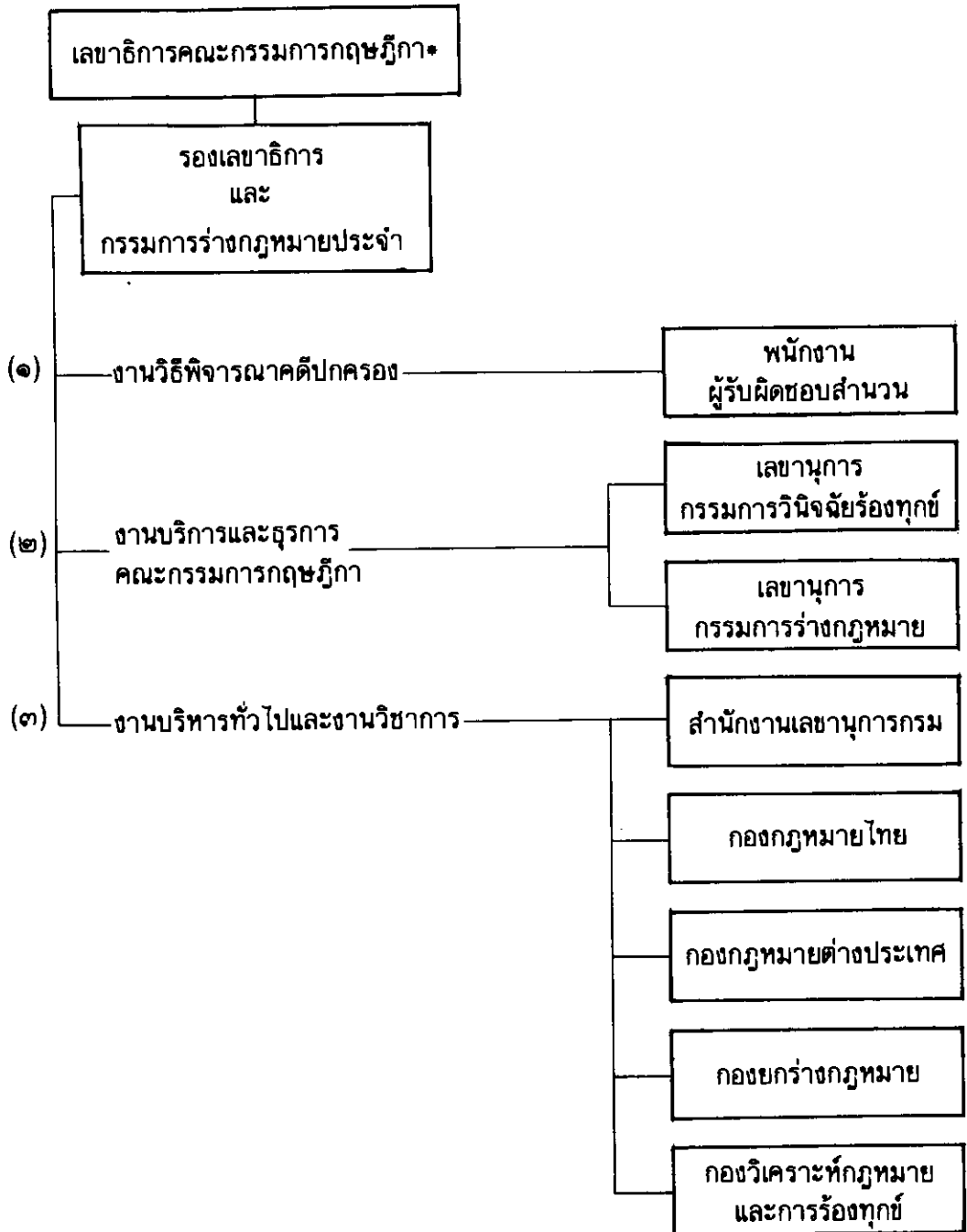


หมายเหตุ :-

- หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยในคำวินิจฉัยจะต้องสั่งการโดยเปิดเผยและแสดงผลไว้ด้วย (ม.๕๙ และ ม.๖๒(๙))

หน้าว่าง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (หน่วยบริหาร)



หมายเหตุ :-

*โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

พิมพ์ที่ บริษัท ประชาชน จำกัด ๓๕ ซอยพิพัฒน์ ถนนสีลม เขตบางรัก กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๒๓๔-๒๐๖๒, ๒๓๔-๐๓๘๔ นายนิรันดร์ เทตระกุล ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. ๒๕๓๐

