

บันทึก

เรื่อง คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็น “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น”
ตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒
หรือไม่ (กรณี บริษัทจีเรक्टरไดยส์ตัฟ จำกัด โดยนายสมพงษ์ เชิญวิริยะกุล
กรรมการผู้จัดการ ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมกรณีไม่ได้รับอนุมัติให้ได้รับการ
ส่งเสริมการลงทุนในกิจการผลิตสีย้อมและพิมพ์)

เดิมบริษัทจีเรक्टरไดยส์ตัฟ จำกัด ได้ยื่นคำร้องทุกข์ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๙ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า ผู้ร้องทุกข์เป็นบริษัทซึ่งได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมให้ตั้งโรงงานผลิตสีย้อมผ้าได้ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๗ ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำขอให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการผลิตสีย้อมและพิมพ์ต่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน แต่คณะอนุกรรมการบริหารการส่งเสริมการลงทุนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีมติไม่อนุมัติให้กิจการของผู้ร้องทุกข์ได้รับการส่งเสริมเพราะเห็นว่ากำลังการผลิตสีย้อมที่ผู้ร้องทุกข์ขอรับการส่งเสริมนั้นมีเพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศแล้ว ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าการพิจารณาของคณะอนุกรรมการดังกล่าวไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์เนื่องจากผู้ร้องทุกข์ทราบมาก่อนหน้านั้น คือ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ บริษัทไทยอัมปิเก้าเคมีคัลส์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการประเภทนี้อยู่ก่อนแล้ว ได้ยื่นขอเปลี่ยนแปลงกำลังการผลิตสีย้อมประเภทเดียวกันกับที่ผู้ร้องทุกข์ยื่นขอรับการส่งเสริมไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อที่จะกีดกันผู้ร้องทุกข์มิให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนโดยถือว่ากำลังการผลิตสีย้อมประเภทดังกล่าวเป็นการเพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศแล้ว เมื่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้อนุญาตให้บริษัทดังกล่าวเปลี่ยนแปลงกำลังการผลิตได้แล้ว หลังจากนั้น คณะอนุกรรมการบริหารการส่งเสริมการลงทุนจึงได้มีมติไม่อนุมัติให้กิจการของผู้ร้องทุกข์ได้รับการส่งเสริม ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงกำลังการผลิตสีย้อมดังกล่าวยังคงไม่เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศ ดังนั้น เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๘ ผู้ร้องทุกข์จึงได้อุทธรณ์มติไม่อนุมัติดังกล่าว แต่คณะอนุกรรมการพิจารณาลั่นกรองการอุทธรณ์ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ร้องทุกข์ด้วยเหตุผลเดียวกันกับคณะอนุกรรมการบริหารการส่งเสริมการลงทุน ผู้ร้องทุกข์จึงร้องทุกข์ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาให้ความเป็นธรรมโดยเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้ตนได้รับการส่งเสริมการลงทุนต่อไป

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าผู้ร้องทุกข์มุ่งประสงค์จะอุทธรณ์มติหรือคำสั่งของคณะอนุกรรมการพิจารณาลั่นกรองการอุทธรณ์ที่ให้ยกอุทธรณ์ของตน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า ในเมื่อคณะอนุกรรมการดังกล่าว

ได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้พิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ในเรื่องดังกล่าว จึงถือได้ว่าคำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการกระทำในนามของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ (มาตรา ๖) ดังนั้น การร้องทุกข์ครั้งนี้จึงเท่ากับเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามนัยมาตรา ๗ (๒) (ค)^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ แต่เนื่องจากในขณะนี้ยังมีพระราชกฤษฎีกากระบู่ให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นี้ และมีมติ “ไม่รับ” เรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ได้เสนอความเห็น (ในหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/ร.๕๔๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ที่เสนอคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี) เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีว่า เห็นควรสั่ง “ยก” คำร้องทุกข์นี้ มิใช่ “ไม่รับ” คำร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณาตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพราะเลขาธิการฯ เห็นว่า การร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (มติหรือคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาการอุทธรณ์ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทนคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) นั้นเป็นเพียงการร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนซึ่งมีลักษณะเป็น “นิติกรรมทางปกครอง (acte administratif)” ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในชั้นต้น มิใช่เป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับ “คำวินิจฉัย (acte juridictionnel)” ของ “คณะกรรมการ” ในระดับอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒) นอกจากนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็มีใช้ “คณะกรรมการ” ประเภทที่กฎหมายได้จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาข้อโต้แย้งสิทธิที่จะต้องทำการชี้ขาดในรูปแบบของ “คำวินิจฉัย” โดยมี “วิธีพิจารณาความ” ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย ดังนั้น เลขาธิการฯ จึงเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจรับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน) ไว้พิจารณาได้

^๑พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นตาม

มาตรา ๒๗

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น

ในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะให้มีพระราชกฤษฎีกากระบู่ให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

๑.ล๑

๑.ล๑

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สมควรจะกำหนดขอบเขตในการใช้อำนาจของตนเองเข้าตรวจสอบ “การทำงาน” ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนโดยจำกัดขอบเขตว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่ใช้อำนาจตรวจสอบเข้าไปถึงการใช้ดุลพินิจใน “ปัญหาข้อเท็จจริง” เพื่อตัดสินว่าโครงการใดหรือบุคคลใดก็มีความสมควรหรือเหมาะสมที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากทางราชการหรือไม่ เพราะกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดให้การใช้ดุลพินิจในปัญหาข้อเท็จจริงนี้เป็นอำนาจหน้าที่ทางเทคนิคโดยเฉพาะของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเท่านั้นตามหลักของความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องยอมรับและเคารพต่อความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขององค์กรอื่น แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ “การทำงาน” ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ในแง่ที่ว่าได้ปฏิบัติตาม “ระเบียบแบบแผนของทางราชการ” (หลักกฎหมายปกครอง) หรือไม่ เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้เปิดโอกาสให้ผู้ขอรับการส่งเสริมแต่ละรายเสนอเรื่องของตนได้โดยเสมอภาคกันหรือไม่ เป็นต้น ถ้าหากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า “การทำงาน” ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีข้อบกพร่องโดยไม่ปฏิบัติตาม “ระเบียบแบบแผนของทางราชการ” หรือมีการบิดเบือนการใช้อำนาจ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็อาจวินิจฉัยและเสนอข้อคิดเห็นเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิกถอนมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้

ต่อมา สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๘/๖๖๘๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นข้อกฎหมายที่ว่าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็น “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” ตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ หรือไม่ เป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะดำเนินการต่อไปในอนาคต จึงขอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาในเบื้องต้นเสียก่อน อนึ่ง มีข้อสงสัยว่า ตามข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า ถ้าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็มีอำนาจพิจารณาได้ (ถ้าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมิใช่คณะกรรมการตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒) นั้นกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายตามความหมายของมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ หรือไม่ในการเสนอปัญหาดังกล่าวให้กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอบันทึกความเห็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^๒ เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องนี้มีสาระสำคัญว่า

^๒บันทึกความเห็นเจ้าหน้าที่ เรื่อง คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็น “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” ตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ หรือไม่ และเอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา ๗ (๒) (ค)

การพิจารณาปัญหาดังกล่าวนี้นี้จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงจุดมุ่งหมายของบทบัญญัติมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย ซึ่งสามารถกระทำได้โดยพิจารณาถึงความขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ โดยรัฐบาลในขณะนั้นมีความประสงค์ที่จะให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาลและเป็นทั้งศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสขึ้นในประเทศไทย คณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการ ๒ ประเภท คือ (ก) กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล และ (ข) กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้วย^๓ แต่เนื่องจากกฎหมายที่จะกำหนดว่าอะไรเป็นคดีปกครอง และกฎหมายที่จะกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองยังมิได้มีการตราขึ้นและถึงแม้ว่าจะได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติในเรื่องดังกล่าวหลายครั้ง แต่ก็ไม่สามารถผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจนประกาศใช้เป็นกฎหมายได้^๔ ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีแต่กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาลมาโดยตลอด จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเดิมและพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ โดยได้รวมคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์กับกรรมการร่างกฎหมายเข้าด้วยกันเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติ ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแบ่งกรรมการเป็น ๒ ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำหรับกรรมการร่างกฎหมายนั้นมีหน้าที่เหมือนเดิม ส่วนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นมียานาจหน้าที่แตกต่างจาก “กรรมการกฤษฎีกา” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ กล่าวคือ มิได้อำนาจหน้าที่ “พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง” เหมือนอย่าง “กรรมการกฤษฎีกา” แต่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ

แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดทำโดย กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นายอักษราทร จุฬารัตน) และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (นายชาญชัย แสวงศักดิ์)

^๓พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖

มาตรา ๘ คณะกรรมการนี้มีกรรมการสองประเภท คือ

(๑) กรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

(๒) กรรมการร่างกฎหมาย มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและรับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

^๔ในทางทฤษฎี การที่จะตราพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดว่า อะไรเป็นคดีปกครอง คดีปกครองมีกี่ประเภท และในแต่ละประเภท จะมีวิธีพิจารณาอย่างไร นั้นเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากยิ่ง เพราะปัญหาทางบริหาร (คดีปกครอง) มีลักษณะที่ซับซ้อน และการสั่งการทางบริหารในแต่ละเรื่อง ก็มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญไม่เท่าเทียมกันการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษร (พระราชบัญญัติ) เพื่อกำหนด “ขอบเขตของคดีปกครอง” จึงเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดการโต้แย้งทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ จากประสบการณ์ทั้งในประเทศกลุ่มคอมมอนลอว์และกลุ่มซีวิลลอว์ คดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงจำเป็นต้องเริ่มต้นจาก “ระบบร้องทุกข์” ก่อน

คือ “วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์” ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๗ (๒) (ก))^๕ และ “พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย” (มาตรา ๗ (๒) (ค))^๖ ข้อแตกต่างระหว่างการ “พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง” กับ “การวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์” อยู่ที่ว่า ในกรณีแรกนั้น กรรมการกฤษฎีกามีอำนาจ “พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง” ได้เองเหมือนอย่างศาล แต่ในกรณีหลังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์พิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์โดยใช้วิธีพิจารณาที่คล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาความของศาล แต่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์นั้นได้เอง คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เพียงแต่เสนอแนะ “คำวินิจฉัย” ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อพิจารณาสั่งการ^๗ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะสั่งการตามคำวินิจฉัยดังกล่าวหรือไม่ก็ได้^๘ อำนาจเด็ดขาดในการ “วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์” จึงอยู่ที่นายกรัฐมนตรี มิได้อยู่ที่คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสในระยะต้น (ค.ศ. ๑๗๙๙ - ค.ศ. ๑๘๗๒) ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายกำหนดให้สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เอง นอกจากข้อแตกต่างในด้านอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวแล้ว อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๗ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ต้องระบุ

(๑) ชื่อผู้ยื่นคำร้องทุกข์

(๒) เหตุแห่งการร้องทุกข์

(๓) ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์

(๔) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

(๕) ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขตามมาตรา ๔๘

ซึ่งในข้อเสนอแนะนั้นต้องระบุให้ชัดแจ้งว่านายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใดว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย

(๖) ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา ๕๑ หรือการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายถ้ามี

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น

^๘พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๙ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้นำคำวินิจฉัยเช่นนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้วให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย

ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสซึ่งในปัจจุบันทำหน้าที่เป็นทั้ง (ก) ศาลซึ่งวินิจฉัยทั้งในชั้นต้นและในชั้นที่สุดสำหรับคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษบางประเภท (ข) ศาลอุทธรณ์ซึ่งพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และ (ค) ศาลอุทธรณ์ซึ่งพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งทางปกครองเฉพาะเรื่องซึ่งคำวินิจฉัยเป็นที่สุด โดยพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นในขณะนี้ทำหน้าที่แต่เพียง “วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์” ซึ่งเทียบได้กับอำนาจหน้าที่ตาม (ก) ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส ส่วนอำนาจหน้าที่ตาม (ข) ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสนั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ระบุไว้เช่นเดียวกันโดยมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐^๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือผู้ร้องทุกข์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่เนื่องจากในขณะนี้ยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง^{๑๐} คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงยังไม่มีอำนาจหน้าที่

^๙พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเห็นสมควรมีข้อเสนอให้ใช้มาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ตามมาตรา ๕๕ หรือเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดแล้ว และมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามมาตรา ๕๔ ให้เลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบพร้อมทั้งส่งความเห็นหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ โดยส่งคำอุทธรณ์ต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ตามวรรคสองหรือในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ามิเหตุผลสมควรที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้พิจารณาทบทวนความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งความเห็นหรือคำวินิจฉัยให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา

มาตรา ๖๐ ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดแล้ว และมีคำวินิจฉัยที่ไม่มีข้อเสนอให้สั่งการตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรา ๕๔ ให้เลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ และถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค

^{๑๐}พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๕๒ ในเขตท้องที่ใดที่มีการร้องทุกข์มากและเป็นการสมควรให้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขึ้นในท้องที่นั้นเป็นการประจำ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเสนอความเห็นต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคได้

เป็น “ศาลอุทธรณ์” ส่วนอำนาจหน้าที่ตาม (ค) ของสภาแห่งรัฐนั้น ก็คืออำนาจหน้าที่ “พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย” ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๗ (๒) (ค) นั้นเอง

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการ “วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์” ตามมาตรา ๗ (๒) (ก) และ อำนาจหน้าที่ในการ “พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ...” ตามมาตรา ๗ (๒) (ค) จึงแตกต่างกัน กล่าวคือ ในการ “วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์” นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาและวินิจฉัยคำร้องเรียนเกี่ยวกับการสั่งการของฝ่ายบริหาร (“นิติกรรมทางปกครอง (acte administratif)”) ในฐานะที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็น “ศาลซึ่งวินิจฉัยในชั้นต้น และชั้นที่สุด” คำร้องเรียนประเภทนี้เรียกว่า “คำร้องทุกข์” หรือ “เรื่องร้องทุกข์” แต่ในการ “พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ.....” นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา และวินิจฉัยคำร้องเรียนเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” ในฐานะที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็น “ศาลอุทธรณ์” คำร้องเรียนประเภทนี้เรียกว่า “อุทธรณ์” การที่มาตรา ๗ (๒) (ค) ใช้คำว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” แสดงให้เห็นว่า “คำวินิจฉัย” ดังกล่าวย่อมมีลักษณะอย่างเดียวกับ “คำวินิจฉัย” ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คือ เป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิระหว่าง เอกชนกับฝ่ายบริหาร (หรือที่กฎหมายปกครองของฝรั่งเศสเรียกว่า “acte juridictionnel”) และ เพื่อแสดงให้เห็นเด่นชัดว่าอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการนี้แตกต่างกัน พระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงแยกบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการไว้คนละอนุมาตรา ((ก) และ (ค)) โดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันคือ “วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์” และ “พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์”

การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๒) (ค) เป็น “ศาลอุทธรณ์” ย่อมแสดงให้เห็นอยู่ในตัวแล้วว่า “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” นั้น ย่อมจะต้องมีลักษณะอย่างเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กล่าวคือ เป็นองค์กรซึ่งมี อำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งทางปกครอง (หรือที่กฎหมายปกครองของฝรั่งเศสเรียกว่า

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค จะจัดตั้งขึ้น ณ ที่ใด และมีท้องที่อยู่ในเขตอำนาจ เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค เมื่อได้ ปฐกษัตริย์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๔ วรรคสองแล้ว ให้นามมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับแก่ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคโดยอนุโลม และสำหรับกรณีที่ผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค เพราะเหตุดำรงตำแหน่งราชการใดที่อยู่ในเขตท้องที่ที่อยู่ในเขตอำนาจ ก็ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคเมื่อพ้นจากตำแหน่งนั้นด้วย

“jurisdiction administrative”) เพียงแต่ “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” มีฐานะเป็น “ศาลชั้นต้น” ที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในงานที่อยู่ในหน้าที่ของตน

แต่โดยที่คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ นั้น มิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเดียวกันไปหมด และแม้แต่คณะกรรมการเดียวกันก็อาจจะปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันได้หลายอย่าง ฐานะของคณะกรรมการต่าง ๆ หรือคณะกรรมการเดียวกัน จึงอาจจะแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่ที่ว่า คณะกรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่อะไร กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ในทางบริหาร เช่น พิจารณาออกใบอนุญาต คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตของคณะกรรมการก็มีลักษณะอย่างเดียวกับคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตของนายทะเบียนหรือไม่มีลักษณะแตกต่างในด้านเนื้อหาสาระไปจากคำสั่งของนายทะเบียนฯ กรณีเช่นนี้เห็นได้ว่าต่างก็มีลักษณะเป็นคำสั่งในทางบริหาร (“นิติกรรมทางปกครอง”) เหมือนกัน จะต่างกันก็ในแง่ที่ว่า ในกรณีแรกเป็นคำสั่งของคณะบุคคล ส่วนในกรณีที่สองเป็นคำสั่งของบุคคลคนเดียว ดังนั้น คณะกรรมการในลักษณะนี้จึงมีฐานะเป็นเพียงองค์กรฝ่ายปกครอง มิใช่องค์กรวินิจัยชี้ขาดข้อโต้แย้งตามนัยมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำหรับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ นั้น มีอำนาจหน้าที่กำหนดว่า จะให้การส่งเสริมการลงทุนแก่กิจการประเภทและขนาดใดบ้าง^{๑๑} และเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะให้การส่งเสริมแก่โครงการลงทุนของผู้ขอรับการส่งเสริมรายใดบ้าง โดยพิจารณาถึง “ความเหมาะสม” ทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี รวมทั้งจำนวนผู้ผลิตและกำลังผลิตในกิจการที่มีอยู่แล้วในราชอาณาจักรเปรียบเทียบกับประมาณการความต้องการ และขนาดกำลังผลิตที่จะส่งเสริมให้เกิดเพิ่มขึ้น “ความเหมาะสม” ของกรรมวิธีการผลิตหรือประกอบ และหลักเกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการฯ “เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม” ฯลฯ^{๑๒} และใน

^{๑๑}พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐

มาตรา ๑๖ กิจการที่คณะกรรมการจะพึงให้การส่งเสริมการลงทุนได้ต้องเป็นกิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ กิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ กิจการที่ใช้ทุน แรงงานหรือบริการในอัตราสูงหรือกิจการที่ใช้ผลิตผลการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่ากิจการนั้นยังไม่มีในราชอาณาจักร หรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย

ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุน โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการให้การส่งเสริมไว้ด้วยก็ได้ และจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวในเวลาใดก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า กิจการใดที่ได้ประกาศให้การส่งเสริมการลงทุนตามวรรคสองหมดความจำเป็นที่จะต้องให้การส่งเสริมการลงทุนต่อไปแล้ว คณะกรรมการจะประกาศดัดให้การส่งเสริมการลงทุนกิจการนั้นไว้ชั่วคราวหรือเป็นการถาวรก็ได้

^{๑๒}พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐

มาตรา ๑๘ โครงการลงทุนที่คณะกรรมการจะให้การส่งเสริมได้ต้องเป็นโครงการลงทุนที่มีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ทั้งนี้ให้พิจารณาถึง

กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้การส่งเสริมแก่ผู้ขอรับการส่งเสริมรายได้แล้วคณะกรรมการฯ จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับการส่งเสริมรายนั้นต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องด้วยก็ได้ เช่น ขนาดของกิจการและกำลังผลิต^{๑๓} กรณีจึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นคณะกรรมการประเภทที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการส่งเสริมการลงทุนและเป็นองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจดุลพินิจที่จะพิจารณาคัดเลือกกว่าสมควรจะให้การส่งเสริมแก่โครงการของผู้ขอรับการส่งเสริมรายได้บ้าง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ในกรณีนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงมีฐานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามนัยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น มติหรือคำสั่งของคณะกรรมการฯ ที่จะให้หรือไม่ให้การส่งเสริมแก่ผู้ขอรับการส่งเสริมรายได้ จึงเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหาร (“นิติกรรมทางปกครอง”) ขององค์กรฝ่ายปกครอง มิใช่ “คำวินิจฉัย” ขององค์กรวินิจัยซึ่งขัดข้อโต้แย้งจะนั้น การร้องเรียนเกี่ยวกับมติหรือคำสั่งของคณะกรรมการฯ ที่ไม่ให้การส่งเสริมแก่ผู้ขอรับการส่งเสริมต่อคณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์จึงมีลักษณะเป็น “เรื่องร้องทุกข์” เกี่ยวกับ “หน่วยงานของรัฐ” มิใช่ “อุทธรณ์คำวินิจฉัย” ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับบันทึกความเห็นฯ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

กรรมการฯ ฝ่ายข้างมากเห็นว่า

๑. ในปัญหาประการที่หนึ่งที่หาหรือว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็น “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” ซึ่งอยู่ในบังคับของมาตรา ๗ (๒) (ค)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ความในมาตรา ๗ (๒)

(๑) จำนวนผู้ผลิตและกำลังผลิตในกิจการที่มีอยู่แล้วในราชอาณาจักรเปรียบเทียบกับประมาณการความต้องการ และขนาดกำลังผลิตที่จะส่งเสริมให้เกิดหรือเพิ่มขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ความเหมาะสมของกรรมวิธีการผลิตหรือประกอบ

(๖) หลักเกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการเห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม

^{๑๓}พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้การส่งเสริมแก่ผู้ขอรับการส่งเสริมรายได้แล้ว คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขในบัตรส่งเสริมเพื่อให้ผู้ได้รับการส่งเสริมรายนั้นต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ขนาดของกิจการซึ่งรวมถึงชนิดผลิตภัณฑ์ ผลิตผลหรือการให้บริการกรรมวิธี การผลิตหรือประกอบ และกำลังผลิตหรือประกอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

(ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมายได้ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากระบู้ให้อำนาจไว้โดยหาได้มีข้อความใดในบทบัญญัตินี้หรือในบทบัญญัติอื่นใดของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นที่กล่าวถึงในมาตรา ๗ (๒) (ค) นี้ มุ่งหมายเฉพาะคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิระหว่างเอกชนกับฝ่ายบริหารโดยไม่ประสงค์จะบังคับถึงคณะกรรมการอื่นที่มีได้อำนาจหน้าที่เช่นนั้นด้วย แต่อย่างใด ฉะนั้น การที่จะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายให้แตกต่างกันเป็นกรณีดังกล่าวนั้น จึงเป็นความเข้าใจนอกเหนือจากถ้อยคำที่กฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อเป็นเช่นนั้น กรณีตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัตินี้จึงย่อมมีความหมายแต่เพียงว่า หากมีการร้องทุกข์เกี่ยวกับการมีคำวินิจฉัยในเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับเรื่องร้องทุกข์นั้นได้แต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย และต้องมีพระราชกฤษฎีกากระบู้ให้กระทำได้แล้วเท่านั้น

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการกำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุน หรือกรณีการพิจารณาว่าสมควรจะให้การส่งเสริมแก่โครงการลงทุนของผู้ขอรับการส่งเสริมหรือไม่^{๑๔} นั้น ย่อมเห็นได้ว่า การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะต้องพิจารณาและมีมติวินิจฉัยไปในทางหนึ่งทางใด^{๑๕} ฉะนั้น การร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงเท่ากับว่า เป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา ๗(๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง

๒. ส่วนปัญหาประการที่สองที่หารือว่า ในกรณีที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมิใช่คณะกรรมการตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า ถ้าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้อง

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๑)

^{๑๕}พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐

มาตรา ๙ ประธานกรรมการเป็นผู้เรียกประชุมกรรมการ

การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจมาประชุมได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจมาประชุมได้ด้วย ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ทุกซ์จะมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นได้นั้น ปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายตามนัยมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในปัญหาประการแรกแล้วว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามนัยมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในปัญหาประการนี้อีก

กรรมการฯ ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า

ในเบื้องต้นพึงต้องเข้าใจว่า ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไปนั้น นอกจากกระทรวง ทบวง กรม จะเป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการโดยมีหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้วในบางกรณีการบริหารราชการยังมีการกระทำในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมายได้อีกด้วย ซึ่งในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่แล้วกรณีทั้งสองมีลักษณะการดำเนินการเป็นเช่นเดียวกัน จะแตกต่างกันเพียงกรณีหนึ่งเป็นการดำเนินการบริหารโดย “บุคคลคนเดียว” ส่วนอีกกรณีหนึ่งเป็นการดำเนินการบริหารโดย “คณะบุคคล” ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการบริหารงานในรูปแบบใดจะเกิดประสิทธิภาพสูงกว่ากัน

สำหรับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนนั้น เมื่อได้พิจารณาในมาตรา ๑๖^{๑๗} มาตรา ๑๘^{๑๘} มาตรา ๒๐^{๑๙} และมาตรา ๕๔^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า คณะกรรมการฯ นี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน และเป็นผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรให้การส่งเสริมแก่โครงการของผู้ขอรับการส่งเสริมรายใดบ้าง โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องก็ได้ นอกจากนั้น ยังมีอำนาจสั่งเพิกถอนการได้รับการส่งเสริมอีกด้วย ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บังเกิดผลตามมติของคณะกรรมการฯ นั้น^{๒๑} โดยนัยนี้จึงเห็นได้ว่า แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการ

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๑)

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๒)

^{๑๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๓)

^{๒๐}พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐

มาตรา ๕๔ ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ที่ได้ให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริมทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะกำหนดระยะเวลาไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า การที่ผู้ได้รับการส่งเสริมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นมิได้เป็นการกระทำโดยจงใจ จะสั่งให้สำนักงานเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับการส่งเสริมแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขภายในเวลาที่กำหนดก่อนก็ได้ แต่เมื่อพ้นกำหนดเวลานั้นแล้วผู้ได้รับการส่งเสริมยังมิได้แก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

^{๒๑}พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐

มาตรา ๑๓ ๑.ล๑

๑.ล๑

สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ลงทุนจะเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีฐานะเป็นกรมก็ตาม^{๒๒}แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องการพิจารณากำหนดโครงการส่งเสริมการลงทุนนั้น สำนักงานฯหรือเลขาธิการสำนักงานฯหาได้อำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้เองไม่ หากแต่จะต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาสั่งการไว้ ฉะนั้น การบริหารงานของสำนักงานฯ จึงแตกต่างไปจากกรมทั่วไป กล่าวคือ กรมทั่วไปอธิบดีจะเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ส่วนสำนักงานฯนั้นคณะกรรมการฯจะเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯนั้นไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การออกคำสั่ง หรือการอนุญาตต่างก็มีลักษณะเป็นคำสั่งในทางบริหารเช่นเดียวกับการดำเนินการของอธิบดีทุกประการโดยเหตุนี้ จึงต้องถือว่าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นองค์กรตามกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในทางบริหารโดยเฉพาะ

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในกรณีที่ปรากฏว่าการบริหารงานของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เช่น การมีมติไม่อนุมัติโครงการของผู้ขอรับการส่งเสริมรายได้ กรณีจึงไม่แตกต่างไปจากการมีคำสั่งของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่ไม่อนุญาตให้แก่เอกชนในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามกฎหมาย ฉะนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายในกรณีเช่นว่านั้นจึงย่อมมีสิทธินำเรื่องมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามนัยมาตรา ๗(๒) (ก) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ เพราะเป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองตามปกติ ซึ่งหากถือว่ามาตรา ๗ (๒) (ก) นี้ใช้บังคับสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐของกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น โดยไม่รวมถึงคณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ในทางบริหารอย่างเดียวกันแล้ว ผลจะกลายเป็นว่า ในการที่อธิบดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้แก่ผู้ใด ผู้ที่ไม่ได้รับความ แต่ในขณะเดียวกันหากคณะกรรมการเป็นผู้มีมติไม่ออกใบอนุญาตซึ่งผลในทางกฎหมายไม่แตกต่างจากอธิบดี ผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมกลับไม่อาจได้รับการเยียวยาแก้ไขจากรัฐได้ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับกรณีมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา นั้น เมื่อกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า “พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” จึงเป็นกรณีที่กฎหมายประสงค์จะจำกัดเฉพาะเรื่องที่มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิระหว่างเอกชนกับฝ่ายบริหาร และได้มีคณะกรรมการตามกฎหมายวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นแล้ว หากได้หมายความว่า การมีมติในเรื่องใด ๆ ที่มีได้เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจะต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๗ (๒) (ค) นี้ด้วยทั้งสิ้นแต่อย่างใดไม่

(๑) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๒}ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๔ สำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๘) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

เพราะหากกฎหมายประสงค์เช่นนี้แล้วก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติถ้อยคำว่า “พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำวินิจฉัย” กำกับไว้อีกด้วย ฉะนั้น คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามนัยมาตรา ๗ (๒) (ค) นี้ จึงต้องเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะทำนองเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กล่าวคือ เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางวินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิ โดยมีได้เป็นคู่กรณีในปัญหาที่โต้แย้งนั้นด้วย ดังเช่นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อโต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานรัฐกับข้าราชการที่ถูกหน่วยงานของรัฐนั้นสั่งลงโทษ เป็นต้น ซึ่งโดยปกติหากเรื่องใดที่ได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยองค์กรเหล่านี้แล้วก็สมควรต้องยุติเพียงนั้น การรื้อฟื้นหรือตรวจสอบคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวอีกจะต้องมีเหตุผลเป็นพิเศษ เช่น ในกรณีที่รัฐเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นมิได้เป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน หรือการวินิจฉัยเกิดผลเสียหายจนสมควรได้รับการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่งด้วย ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีเช่นนี้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้บัญญัติมาตรา ๗ (๒) (ค) ขึ้น ให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเหล่านั้นได้อีก โดยมีเงื่อนไขว่าอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องนี้จะมีขึ้นเมื่อใด รัฐจะได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดขึ้นต่อไปในภายหลัง

ด้วยเหตุนี้ กรรมการฝ่ายข้างน้อยจึงมีความเห็นว่า เมื่อปรากฏว่าการมีมติไม่อนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนแก่โครงการใดของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ในทางบริหารทั่วไป โดยมีใช่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทในฐานะเป็นองค์กรกลางเช่นนี้ การร้องทุกข์ของบริษัทจีเรक्टरไคส์สต๊าฟ จำกัด จึงไม่อยู่ในความหมายของมาตรา ๗ (๒) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใด

โดยที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ได้มีความเห็นแตกต่างกันในสาระสำคัญ เลขานุการจึงเห็นสมควรจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาในเรื่องนี้ ตามนัยข้อ ๑๔ (๓)^{๒๓}แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้วเห็นว่า การพิจารณาความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมายย่อมต้องเข้าใจจากถ้อยคำที่บัญญัติไว้เป็นประการสำคัญ หากถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติไว้ชัดเจน

^{๒๓}ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

๑.ล๑

๑.ล๑

เป็นอย่างใดแล้วย่อมไม่อาจแปลความบทบัญญัตินั้นให้มีความหมายนอกเหนือจากถ้อยคำที่บัญญัติไว้ได้ สำหรับมาตรา ๗ (๒) (ก) กับมาตรา ๗ (๒) (ค)^{๒๔}แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ที่เป็นปัญหานั้น เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวแล้วสามารถเข้าใจได้อย่างชัดแจ้งว่าเป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แยกเป็น ๒ กรณีที่แตกต่างกันโดยเด็ดขาด กล่าวคือ กรณีมาตรา ๗ (๒) (ก) นั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะวินิจฉัยเรื่องที่มีการร้องทุกข์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๒๕} เป็นรายตัวบุคคล ที่ได้มีการกระทำในทางปกครองในลักษณะดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติกรรมการการกฤษฎีกา ส่วนกรณีมาตรา ๗ (๒) (ค) นั้นมิใช่เป็นเรื่องการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากแต่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น

เมื่อถ้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวเข้าใจได้เช่นนี้จึงต้องถือว่า การที่คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นได้มีมติวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปในทางหนึ่งทางใดแล้ว หากมีผู้ไม่พอใจและโต้แย้งมติเช่นนั้น กรณีย่อมเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามนัยมาตรา ๗ (๒) (ค) ด้วยกันทั้งสิ้น ส่วนการที่คณะกรรมการเหล่านี้จะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันหรือไม่เพียงใดนั้น หากใช้เป็นเรื่องที่จะต้องนำมาพิจารณาความหมายของ

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๒๕}พระราชบัญญัติคณะกรรมการการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๖}พระราชบัญญัติคณะกรรมการการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๑๙ เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(๒) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (๑) นั้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ

การนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (๒) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรา ๗ (๒) (ค) นี้ด้วยแต่อย่างใดไม่ ฉะนั้น การที่จะเข้าใจไปในทางที่ว่าสำหรับ คณะกรรมการที่มีได้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิระหว่างเอกชนกับฝ่าย บริหารในลักษณะทำนองเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว หากมีการร้องทุกข์การ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจะไม่อยู่ในความหมายของมาตรา ๗ (๒) (ค) โดยถือว่าเป็น กรณีการร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๗ (๒) (ก) นั้น จึงเป็นความเข้าใจที่ นอกเหนือจากถ้อยคำของกฎหมาย และมีได้มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ที่จะสนับสนุนให้แปลความเป็นเช่นนั้นได้

โดยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นพ้องกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ฝ่ายข้างมากว่าในปัญหาประการแรกที่ว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา ๗ (๒) (ค) หรือไม่นั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตาม มาตรา ๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ การที่บริษัทจีเรวัตร์ไดยส์ตัฟ จำกัด ได้โต้แย้งมติของคณะกรรมการดังกล่าวที่วินิจฉัยไม่ให้การส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัทฯ จึง เป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามนัยมาตรา ๗ (๒) (ค) และในปัจจุบันก็ยังไม่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และด้วยเหตุนี้กรณีปัญหาประการที่สองที่ว่า ถ้า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมิใช่คณะกรรมการตามมาตรา ๗ (๒) (ค) แล้ว การที่ คณะกรรมการดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการจะเป็นปัญหาข้อ กฎหมายตามนัยมาตรา ๗ (๒) (ค) หรือไม่ นั้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๐

^๗พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็น ประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นรองประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสิบ คนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการกับเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจและหน้าที่ตาม พระราชบัญญัตินี้

นายกรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินห้าคนเป็นที่ปรึกษาได้