

บันทึก

เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี
(กรณี บริษัท หงส์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินการกิจการโรงแรม วิลล่า ๒)

สืบเนื่องมาจากการที่รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประจวบ สุนทรากร)สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีร้องทุกข์ของบริษัท หงส์สวัสดิ์หาดใหญ่ จำกัด ซึ่งมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

บริษัท หงส์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ร้องทุกข์ว่า ก่อนที่ผู้ร้องทุกข์จะดำเนินการก่อสร้างอาคารโรงแรมขึ้นที่ตำบลสำนักแต้ว อำเภอสะเตา จังหวัดสงขลานั้น จังหวัดได้ตรวจสอบแบบแปลนแผนผังของโรงแรมแล้วเห็นว่าไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ร้องทุกข์จึงได้ก่อสร้างอาคารโรงแรมขึ้น เมื่อการก่อสร้างใกล้จะแล้วเสร็จ ผู้ร้องทุกข์ก็ได้ยื่นคำขออนุญาตเปิดดำเนินการกิจการโรงแรม หลังจากนั้นก็ได้มีคณะกรรมการไปตรวจสอบสภาพโรงแรม ปรากฏว่า มีความมั่นคง ความสะอาด ช่ออากาศและสถานที่ไม่ขัดกับอนามัย ต่อมานายทะเบียนโรงแรมจังหวัดสงขลาได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๒๗ แจ้งไม่อนุญาตให้ผู้ร้องทุกข์เปิดดำเนินการกิจการโรงแรมดังกล่าว โดยอ้างว่าในบริเวณพื้นที่ชายแดนนี้ทางราชการมีนโยบายไม่ให้มีการจัดตั้งโรงแรมขึ้น และการสร้างโรงแรมแห่งนี้มีเหตุผลน่าเชื่อว่าจะเป็นสถานที่เอื้ออำนวยต่อการค้าประเวณีกับชาวต่างประเทศ เมื่อผู้ร้องทุกข์อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนโรงแรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีฯ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าการพิจารณาของนายทะเบียนโรงแรมฯ และรัฐมนตรีฯไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะอ้างเหตุอื่นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ ดังนั้น ผู้ร้องทุกข์จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาให้ความเป็นธรรม โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้เปิดดำเนินการกิจการโรงแรมให้แก่ผู้ร้องทุกข์ แต่ถ้าไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ก็ขอให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นเงิน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์นี้แล้วเห็นว่า^๓ มีประเด็นการพิจารณา ๒ ประเด็น คือ

^๑หนังสือของผู้ร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๒๘ และลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๒๘

^๒มาตรา ๖ ให้นายทะเบียนอนุญาตให้เปิดดำเนินการกิจการโรงแรมต่อเมื่อเป็นที่พอใจตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขว่าความมั่นคง ความสะอาดช่ออากาศและสถานที่ไม่ขัดกับอนามัย

ใบอนุญาตฉบับหนึ่งให้ใช้ได้เฉพาะโรงแรมเดียวและสิ้นอายุใน “วันที่ ๓๑ ธันวาคม” ทุกปี

^๓คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๑๐๖/๒๕๒๘ เรื่องบริษัท หงส์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมวิลล่า ๒

(๑) การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ร้องทุกข์ และมาตรา ๑๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมาฯ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าในกรณีดังกล่าวเป็นที่สุดนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับเรื่องไว้พิจารณาได้หรือไม่

(๒) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตเพิ่มเติมขึ้นจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมาฯ นั้น จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะพิจารณาทบทวนการกระทำในทางปกครองได้ทุกกรณีเพื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาสั่งการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่กรณีที่เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๗ (๒) (ค)^๖ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาเท่านั้น โดยที่เรื่องร้องทุกข์กรณีนี้ไม่อยู่ในข้อยกเว้นดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาได้

^๕มาตรา ๑๐ ในกรณีที่นายทะเบียนปฏิเสธไม่ยอมออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ ให้อุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีภายในกำหนด ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๗มาตรา ๗ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

(ก) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ค) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

(๒) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินั้น

(ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๓

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล

(จ) เสนอแนะคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา ๕๑

(ฉ) เสนอความเห็นและข้อสังเกตตาม (๑) (ค)

(ช) ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา ๔๐

(ซ) ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

ประเด็นที่ ๒ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา ๖^๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ประกอบกับภูมิหลังการพิจารณาบทบัญญัตินี้ของรัฐสภาตามรายงานการประชุมของกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคมพ.ศ.๒๕๗๘ แล้ว เป็นที่แน่ชัดว่าเจตนารมณ์ของมาตรา ๖ นี้มีความมุ่งหมายที่จะจำกัดการพิจารณาของนายทะเบียนเฉพาะแต่ในด้านวิศวกรรมและการสาธารณสุขเท่านั้น ฉะนั้น คำสั่งของนายทะเบียนและคำสั่งใหยกอุทธรณ์ของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวมหาดไทยที่อ้างเหตุผลอื่นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีเช่นว่านี้รัฐมนตรีฯไม่มีอำนาจวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ เพราะเป็นเพียงมาตรการรักษาการเท่านั้น

โดยเหตุนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวมหาดไทย และมีคำสั่งให้นายทะเบียนโรงแรมจังหวัดสงขลาพิจารณาคำขออนุญาตเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมของผู้ร้องทุกข์เสียใหม่ให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

ในการแจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นี้ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ^{๑๑} เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็น^{๑๒} เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยว่า เลขาธิการฯมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) โดยเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นมิได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการวินิจฉัยคำสั่งทางบริหาร (ของรัฐมนตรีกหรือผู้อื่น) ที่กฎหมายได้บัญญัติให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุด ฉะนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท จึงมีอำนาจตีความขอบเขตอำนาจของตนเองได้ แต่อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารยังมีอำนาจวินิจฉัยเป็นขั้นสุดท้ายว่าจะยอมรับและให้อำนาจในเรื่องนี้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือไม่ ซึ่งเลขาธิการฯเห็นว่าเหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องนี้ที่เสนอให้ท่านนายกรัฐมนตรีสั่งยกเลิกคำสั่งยกอุทธรณ์ที่กระทำโดย “รัฐมนตรีว่าการกระทรวมหาดไทย” และให้ท่านนายกรัฐมนตรีสั่งการให้นายทะเบียนโรงแรมจังหวัดสงขลาพิจารณาคำขออนุญาตเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมเสียใหม่นั้น ยังไม่เป็นเหตุผลที่หนักแน่น และดังนั้น การสั่งการของท่านนายกรัฐมนตรีที่ให้เพิกถอนคำสั่งของ

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๐}มาตรา ๒๗ ใหรัฐมนตรีว่าการกระทรวมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และใหมีอำนาจออกกฎกระทรวงวางระเบียบการ และกำหนดค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^{๑๑}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/ร.๑๒ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๒๙

^{๑๒}บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี กรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๑๐๖/๒๕๒๘ เรื่อง บริษัท หงษ์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมวิลล่า ๒

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในครั้งนี้นี้จะมีผลกระทบทางการเมืองและกระทบต่อระบบบริหารค่อนข้างมาก โดยเลขาธิการฯได้ชี้แจงเหตุผลไว้ ๓ ประการ คือ

(๑) เจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมมีลักษณะเป็นเอกเทศและมีใช้เป็นสิ่งเดียวกันกับเจตนาของกรรมการ (ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้อ้างถึงข้อความในรายงานการประชุมของกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๗๘) และด้วยเหตุนี้ บทกฎหมายจึงสามารถนำไปใช้กับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ได้แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่นอกเหนือความคิดคำนึงของผู้ตรากฎหมายในขณะออกกฎหมาย

(๒) ถ้อยคำตามมาตรา ๖^{๑๑} ของพระราชบัญญัติโรงแรมฯ นั้น แม้ว่าจะมีข้อความว่า “ให้นายทะเบียนอนุญาตให้เปิดดำเนินการกิจการโรงแรมได้ ต่อเมื่อเป็นที่พอใจในด้านความมั่นคง ความสะอาดและอนามัย” ก็ตาม แต่ข้อความนี้ก็มิได้เป็นข้อความที่มีความหมายในเชิง “ตัดอำนาจ” ห้ามมิให้นายทะเบียนพิจารณาไปถึง “หลักเกณฑ์อื่น” เช่น พิจารณาถึงเรื่องความเหมาะสมของสถานที่ตั้งโรงแรม หรือการป้องกันอัคคีภัย ฯลฯ เป็นต้น

(๓) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มิได้นำบทบัญญัติมาตรา ๕^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ มาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งตามความเห็นของเลขาธิการฯ นั้น ถ้อยคำในมาตรา ๕ ได้ยืนยันความหมายของมาตรา ๖ คือ ถ้อยคำในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ มิได้มีความหมายในลักษณะตัดอำนาจของนายทะเบียนโดยห้ามมิให้นำหลักเกณฑ์อื่นมาพิจารณาประกอบการอนุญาตด้วย นอกจากนั้น มาตรา ๕ ยังได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกด้วยว่า ถ้าโรงแรมยังมิได้สร้างขึ้น ผู้ก่อสร้างจะต้องขออนุญาตต่อนายทะเบียนก่อนเริ่มทำการก่อสร้างอาคาร ซึ่งตามข้อเท็จจริงในกรณีร้องทุกข์นี้ปรากฏเป็นที่ชัดเจนว่า ผู้ก่อสร้างมีความประสงค์จะก่อสร้างอาคารดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการโรงแรมมาตั้งแต่เริ่มก่อสร้าง แต่มิได้มาขออนุญาตตามมาตรา ๕ ดังนั้น การที่ผู้ก่อสร้างอาคารไม่มาขออนุญาตตามมาตรา ๕ แต่ได้มาขออนุญาตภายหลังที่ก่อสร้างอาคารไปแล้วตามมาตรา ๖ แล้วจึงยกปัญหาข้อกฎหมายขึ้น ย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ด้วยเหตุนี้ หากทางราชการวินิจฉัยกรณีนี้ไปในทางหนึ่งทางใด ผู้ร้องทุกข์จึงไม่มีสิทธิอ้างถึงความเสียหายที่ตนอาจได้รับได้

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๒}มาตรา ๕ คำขออนุญาตเปิดโรงแรมนั้น จะต้องระบุข้อความที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และกรณีจะเป็นอย่างไรก็ตามจะต้องมี

- (๑) ชื่อหรือชื่อโรงแรม
- (๒) ประเภทโรงแรม
- (๓) ชื่อสำนักและอาชีพของเจ้าของและเจ้าสำนัก
- (๔) จำนวนห้องให้พักอาศัย
- (๕) ตำบลที่ตั้งโรงแรม

ใบอนุญาตจะต้องมีรายการดังกล่าวข้างบนนี้ด้วย

ถ้าโรงแรมยังมิได้จัดสร้างให้ผู้ขออนุญาตยื่นแผนผังและรายการของโรงแรมที่ประสงค์จะสร้างต่อนายทะเบียน เมื่อนายทะเบียนเห็นเป็นที่พอใจว่าไม่มีสิ่งใดขัดต่อความประสงค์แห่งมาตรา ๖ ก็ให้นายทะเบียนอนุมัติให้จัดสร้างขึ้นได้

ดังนั้น เลขาธิการฯ เห็นว่าคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคำสั่งของนายทะเบียนนั้น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงได้มีข้อเสนอแนะเพื่อนายกรัฐมนตรีเลือกพิจารณาสั่งการ ๓ ประการ คือ (๑) มีคำสั่งตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (๒) มีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์นี้ หรือ (๓) มีคำสั่งให้ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาทบทวน

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี(นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา^{๑๓}

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็น^{๑๔} ดังนี้

(๑) ในปัญหาว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีอำนาจรับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับคำสั่งของรัฐมนตรี ซึ่งมีบทกฎหมายบัญญัติให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุดได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๐^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มิได้บัญญัติห้ามมิให้พิจารณาเรื่องที่รัฐมนตรีมีคำสั่งถึงที่สุดตามกฎหมายแล้วแต่อย่างใด และเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจพิจารณาจนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๗ (๒) (ค)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เป็นเรื่องอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเท่านั้น ฉะนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ย่อมมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับคำสั่งของรัฐมนตรีดังกล่าวได้

(๒) สำหรับในปัญหาว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตเพิ่มเติมขึ้นจากที่

^{๑๓}หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๘/๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๙

^{๑๔}บันทึกมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๑๐๖/๒๕๒๘ เรื่อง บริษัท หงษ์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินกิจการโรงแรมวิลล่า ๒

^{๑๕}มาตรา ๒๐ เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณา

(๑) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(๒) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

(๓) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

(๔) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๕) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วเว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐

(๖) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา ๔๖

(๗) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้ง่อนไขตามมาตรา ๒๓

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

กำหนดไว้ในมาตรา ๖^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯจะกระทำหรือไม่ นั้นเห็นว่า มาตรา ๖ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนจะใช้พิจารณาไว้เป็นกรณีเฉพาะอย่างชัดเจนแล้ว โดยไม่เปิดโอกาสให้นายทะเบียนใช้ดุลพินิจหรืออ้างเหตุผลอื่นได้ ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าอาคารโรงแรมของผู้ร้องทุกข์เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๖ แล้ว นายทะเบียนจะต้องอนุญาตให้เปิดดำเนินการกิจการโรงแรมดังกล่าว

(๓) สำหรับในปัญหาที่ว่าผู้ร้องทุกข์ไม่มาขออนุญาตตามมาตรา ๕ แต่ได้ขออนุญาตตามมาตรา ๖ จะเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงแรมฯ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งโรงแรมอยู่ ๒ กรณี คือ (๑) จะมาขออนุญาตเปิดโรงแรมโดยที่ยังมิได้จัดสร้างอาคารโรงแรมก็ได้ (มาตรา ๕) หรือ (๒) ถ้ามีการก่อสร้างอาคารไว้แล้ว จะมาขออนุญาตเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมภายหลังก็ได้ (มาตรา ๖) ส่วนข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจะให้เปิดกิจการโรงแรมหรือไม่ในทั้งสองกรณีดังกล่าวก็เป็นเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงหาใช่เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตแต่อย่างใดไม่

โดยสรุป ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีมติเห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒)

ในการเสนอบันทึกมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อ นายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาว่า เหตุผลที่ที่ประชุมใหญ่หยิบยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัยนั้นมีเนื้อหาสาระไม่แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้เลขาธิการฯจึงยังคงยืนยันความเห็นเดิมที่ได้เคยเสนอไว้แล้ว^{๑๘}

รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประจวบ สุนทรากร) สั่งและปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์^{๑๙}

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้แจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นี้ (พร้อมกับแจ้งคำสั่งนายกรัฐมนตรี) ไปยังผู้ร้องทุกข์^{๒๐} และกระทรวงมหาดไทย^{๒๑}

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ^{๒๒}ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๘}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/ร.๓๐๐ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๙

^{๑๙}หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๘/๓๓๓๐ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๙

^{๒๐}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/ร.๔๕๓ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๒๙

^{๒๑}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/ร.๔๕๔ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๒๙

^{๒๒}หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๑๐๘/๕๙๓ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๐

ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีว่า^{๒๓} กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามมติที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนคำสั่งในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าที่ประชุมใหญ่ไม่ได้พิจารณาถึงรายละเอียดข้อเท็จจริงของสภาพภูมิประเทศแห่งท้องที่ และขั้นตอนรายละเอียดวิธีการขออนุญาตก่อสร้างและเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมแห่งนั้น ซึ่งแสดงเจตนาไม่สุจริตของเจ้าของโรงแรม โดยพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการตีความกฎหมายย่อมต้องกระทำโดยมุ่งหมายให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นผลตามสภาพปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยจึงยืนยันว่าคำสั่งและการดำเนินการต่าง ๆ ของกระทรวงฯ ในเรื่องนี้เป็นกรกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) นอกจากเงื่อนไขด้านวิศวกรรมและสาธารณสุขตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ แล้ว รัฐอาจกำหนดนโยบายเป็นหลักเกณฑ์อื่นเพื่อควบคุมธุรกิจโรงแรมให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในทางสังคมด้วย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตั้งแต่มาตรา ๘ เป็นต้นไป ที่บัญญัติถึงหน้าที่ต่าง ๆ ของเจ้าสำนักและผู้พักทำนองการทะเบียนราษฎร เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและความมั่นคงแก่สังคมซึ่งกระทรวงฯ เคยปรึกษากรมอัยการ^{๒๔} ก่อนที่จะยกอุทธรณ์ผู้ร้องทุกข์ และความเห็นของกรมอัยการนี้สอดคล้องกับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการ^{๒๕}

(๒) การกำหนดนโยบายไม่อนุญาตให้ตั้งโรงแรมบริเวณดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยสอดคล้องกับนโยบายของนายกรัฐมนตรี กองทัพบกที่ ๔ และการลงทุนในกิจการโรงแรมของภาคเอกชนที่จะยับยั้งการสร้างโรงแรมและสถานบริการเมืองใหม่ให้รุ่มเย็นอำเภอสะเดา

(๓) การลงทุนปลูกสร้างอาคารโรงแรมของบริษัทหงษ์สวัสดิ์ฯ นี้ ได้กระทำก่อนที่นายวิชัย หงษ์สวัสดิ์ (ผู้จัดการ) จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการบริหารชุมชนบ้านด่านนอกตามโครงการพัฒนาชายแดนไทย-มาเลเซีย ฉะนั้น ที่อ้างว่าบริษัทฯ หลงเชื่อแนวทางการพัฒนาของทางราชการตามโครงการพัฒนาชายแดนดังกล่าวตามที่นายวิชัยฯ ทราบมา จนเป็นเหตุให้เสียหายนั้น จึงไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด

(๔) บริษัทฯ มิได้ยื่นเรื่องขออนุญาตสร้างโรงแรมต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม เพราะมีเจตนาไม่สุจริตมาแต่เริ่มแรกแล้วว่า จะทำการก่อสร้างอาคารเพื่อดำเนินกิจการเป็นโรงแรม หากบริษัทฯ ได้ดำเนินการตามมาตรา ๕ ก่อนดำเนินการก่อสร้าง ทางราชการก็จะได้แจ้งให้ทราบว่าบริเวณดังกล่าวไม่ให้มีการตั้งโรงแรมฯ ความเสียหายใด ๆ ก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น บริษัทจึงไม่มีสิทธิที่จะอ้างความเสียหายใด ๆ ในกรณีที่นายทะเบียนไม่

^{๒๓}หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๗/๒๐๐๘๕ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๙

^{๒๔}บันทึกกรมอัยการ ปกปิด ด่วนมาก ที่ มท ๑๒๐๒/๒๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

^{๒๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๐)

อนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการโรงแรมดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการฯ

(๕) เนื่องจากการอนุญาตให้เปิดโรงแรมดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดปัญหาอาชญากรรมทางเพศในพื้นที่อันเนื่องมาจากการค้าประเวณีกับชาวต่างประเทศ ทำให้เป็นผลเสียต่อชื่อเสียงของประเทศ และยังส่งผลกระทบต่อนโยบายและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงแรมของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง (โรงแรมที่ตั้งขึ้นเพื่อค้าประเวณีจะเปิดดำเนินการได้ทั่วไป) และโดยที่คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมีได้ออกไปสู่ภายนอก จึงถือว่าอยู่ในระหว่างการพิจารณาของฝ่ายบริหาร ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการที่นายกรัฐมนตรีจะพิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งย่อมกระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงได้เสนอเรื่องนี้ให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) กรณีนี้ หากนายกรัฐมนตรีจะสั่งเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนอย่างหนึ่งอย่างใดได้หรือไม่ (โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานให้ที่ประชุมทราบด้วยว่า ที่กระทรวงมหาดไทยอ้างว่าเรื่องนี้ผู้ร้องทุกข์ยังไม่ทราบนั้น เป็นความจริงหรือไม่ เพียงใด)

(๒) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีอาจสั่งเปลี่ยนแปลงได้ ให้พิจารณาให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมาย ๒ ข้อ^{๒๗} ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) ตั้งประเด็นไว้ด้วยว่า จะเห็นด้วยกับการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) และที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ตามข้อ ๑๓ (๑)^{๒๘} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

^{๒๖}มาตรา ๔๙ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้นำคำวินิจฉัยเช่นนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรพร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย

^{๒๗}โปรดดูรายละเอียดของประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวในหน้า ๒ และ ๓ ของบันทึกนี้

^{๒๘}ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่ง หรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

ด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๖๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมตำรวจ กรมอัยการ และจังหวัดสงขลา) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรก เห็นว่า ในระบบการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๖๒ นั้น อำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในการสั่งการเกี่ยวกับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๔๙^{๒๙}เป็นอำนาจในการสั่งการโดยมีการกลั่นกรองจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีวิธีพิจารณาคดีปกครองกำกับ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้แล้ว พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๔๗^{๓๐}บัญญัติให้คำวินิจฉัยต้องระบุข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขตามมาตรา ๔๘^{๓๑}

^{๒๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒๖)

^{๓๐}มาตรา ๔๗ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องระบุ

(๑) ชื่อผู้ยื่นคำร้องทุกข์

(๒) เหตุแห่งการร้องทุกข์

(๓) ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์

(๔) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

(๕) ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขตามมาตรา ๔๘ ซึ่งในข้อเสนอแนะนั้นต้องระบุให้ชัดแจ้งว่านายกรัฐมนตรีควรสั่งการในเรื่องใดว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย

(๖) ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตอย่างอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา ๕๑ หรือการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ถ้ามี

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น

^{๓๑}มาตรา ๔๘ เมื่อมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๔๗ (๕) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งการ อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น

(๓) ในกรณีที่มีความรีบด่วนหรือจำเป็น ไม่ว่าจะกรณีตาม (๑) หรือ (๒) มีคำสั่งใหม่หรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการเสนอข้อเสนอแนะเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องให้เหตุผลและหลักฐานสนับสนุนข้อเสนอแนะอย่างชัดแจ้ง ถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (๒) จะต้องระบุด้วยว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่เพียงใด หรือมีเงื่อนไข

ต่อไป เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษา ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย การสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๙ นี้ จึงเป็นการสั่งการที่วินิจฉัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกชั้นหนึ่งในลักษณะที่เป็นไปในเชิงอรรถคดีเสมือนกับคำพิพากษาของศาลสูง ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยแล้วและคู่กรณีทราบคำสั่งแล้ว ย่อมเป็นที่สุด จะรื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่เป็นอย่างอื่นอีกมิได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เป็นคำสั่งการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษา ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าหลักสำคัญอันเป็นรากฐานของการพิจารณาคดีย่อมอยู่ที่ว่าคดีหรือข้อพิพาทนั้นต้องเสร็จเด็ดขาดหรือเป็นที่สุดและเป็นที่ยุติ แม้จะไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งให้เป็นที่สุดก็ตาม มิฉะนั้นจะไม่มีขอบเขตแน่นอนว่าจะมีการรื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่อีกเมื่อใด ซึ่งจะทำให้การขอทบทวนสามารถกระทำได้โดยไม่มีที่สิ้นสุดและไม่มีขอบเขต

สำหรับกรณีร้องทุกข์ของบริษัทหงษ์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด นี้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้ว มีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาศ.๒๕๒๒ ให้สั่งการเพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียนโรงแรมจังหวัดสงขลา กับเพิกถอนคำสั่งยกอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และสั่งการให้นายทะเบียนพิจารณาคำขออนุญาตเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมของผู้ร้องทุกข์เสียใหม่ให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป^{๓๓} ต่อมา รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาทบทวน^{๓๔} ซึ่งที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็น

อย่างไร และถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (๓) จะต้องแสดงให้นายกรัฐมนตรีเห็นได้ชัดแจ้งว่า การมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีความรีบด่วนและจำเป็นอย่างไร และสมควรให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด หรือมีเงื่อนไขอย่างไร นอกจากนี้ ในกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (๓) นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องคำนึงด้วยว่าการมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยนายกรัฐมนตรีนี้จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นผลเสียหายแก่ระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่เพียงใด

^{๓๒} มาตรา ๕๐ เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ร้องทุกข์อาจเสนอเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งภายในเวลาห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย แต่ต้องพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าได้มีการพบพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้นเปลี่ยนไป

^{๓๓} โปรดเชิงอรรถที่ (๔)

^{๓๔} หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๘/๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๙

พ้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒)^{๓๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอบันทึกมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๓๖} ต่อมา รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประจวบ สุนทรากร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์^{๓๗} ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปให้ผู้ร้องทุกข์และกระทรวงมหาดไทยทราบเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๒๙^{๓๘} แล้ว

จากข้อเท็จจริงดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า กรณีที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการไปแล้วตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ร้องทุกข์กับกระทรวงมหาดไทยทราบคำสั่งนั้นแล้ว ส่วนข้อที่กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมิได้ออกไปสู่ภายนอก นั้น ย่อมขัดกับข้อเท็จจริงที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าคู่กรณีได้ทราบคำสั่งดังกล่าวแล้ว และคำสั่งนั้นมีผลทางกฎหมายแล้ว เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการสั่งการที่ผิดขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด ฉะนั้นในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามมาตรา ๔๙ โดยถูกต้องตามกฎหมายและถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดซึ่งคู่กรณีก็ทราบคำสั่งแล้ว ทั้งมิใช่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา คำสั่งนั้นย่อมเป็นที่สุด จะรื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่ตามที่กระทรวงมหาดไทยร้องขอมิได้

ส่วนปัญหาที่ว่านายกรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจในการกำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๙ (๑)^{๓๙} สั่งเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนคำสั่งในเรื่องนี้ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่

^{๓๕} โปรดดูหน้า ๗ - ๘

^{๓๖} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/ร.๓๐๐ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๙

^{๓๗} หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๘/๓๓๓๐ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๙

^{๓๘} ๑. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/ร.๔๕๓ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๒๙

๒. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/ร.๔๕๔ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๒๙

^{๓๙} ข้อ ๙ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการ

ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า อำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวเป็นอำนาจตามบทกฎหมายทั่วไป แต่อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น เป็นอำนาจตามบทกฎหมายพิเศษ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยชอบแล้ว จะสั่งเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนคำสั่งนั้นโดยอาศัยอำนาจทั่วไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๙ (๑) ไม่ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่า กรณีนี้ นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนอย่างหนึ่งอย่างใดได้

สำหรับปัญหาประการที่สองนั้น เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาประการแรกแล้วว่า นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนอย่างหนึ่งอย่างใดได้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่าไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาประการที่สอง

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๐