

บันทึกความเห็นกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑

เรื่อง กรมศุลกากรขอทบทวนข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ

แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๔

(กรณีเรื่องร้องทุกข์ของบริษัทแกรนทอินเทอร์เน็ตแซนแนล จำกัด)

กรมศุลกากร ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๐๕/๐๖๒๖๔ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อร้องทุกข์ของบริษัท แกรนทอินเทอร์เน็ตแซนแนล จำกัด แล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ^{*} แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๔ มิได้มีข้อความกำหนด เป็นเงื่อนไขว่า อธิบดีกรมศุลกากรจะพิจารณาอุทธรณ์ของผู้นำของเข้า ต่อเมื่อผู้นำเข้ารายนั้นได้ ชำระเงินอากรตามจำนวนที่พนักงานประเมินไว้ครบถ้วนเสียก่อนแต่อย่างใด ฉะนั้น รายใดที่ อุทธรณ์โดยยื่นมาให้กรมศุลกากรรับไว้ภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันรับแบบแจ้งการ ประเมิน แม้ไม่ได้ยื่นคำร้องขอทุเลาการชำระหนี้ค่าภาษีอากร หรือไม่ได้ชำระค่าภาษีกก็ตาม อุทธรณ์ที่ยื่นไว้กรมศุลกากรก็ต้องพิจารณาให้ หากไม่ได้รับการทุเลาการชำระหนี้ค่าภาษีอากร ที่ประเมิน กรมศุลกากรก็มีสิทธิที่จะฟ้องเรียกได้ แต่จะนำมาเป็นเงื่อนไขไม่พิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กรมศุลกากรพิจารณาอุทธรณ์ของบริษัทให้แล้วเสร็จ โดยเร็ว ซึ่งกรมศุลกากรได้พิจารณาอุทธรณ์ของบริษัท แกรนทอินเทอร์เน็ตแซนแนล จำกัด แล้วเสร็จ เรียบร้อยแล้วและแจ้งให้ผู้นำเข้ารายนี้ทราบแล้ว แต่เนื่องจากยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับข้อ กฎหมายนี้บางประการในด้านการตีความ กรมศุลกากรจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวน ข้อกฎหมายนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยมีเหตุผลว่าตามความในมาตรา ๑๑๒ ทวิ วรรคสาม บัญญัติว่า

^{*} มาตรา ๑๑๒ ทวิ ในกรณีที่มีการวางประกันค่าอากรตามมาตรา ๑๑๒ เมื่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ได้ประเมินเงินอากรอันพึงต้องเสียและแจ้งให้ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกแล้วแต่กรณีทราบแล้ว ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกต้องชำระเงินอากรตามจำนวนที่ได้รับแจ้งให้ครบถ้วนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่มีการวางเงินประกันและเงินประกันที่วางไว้ค้ำค่าอากรที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ประเมินแล้ว ให้เก็บเงินประกันดังกล่าวเป็นค่าอากรตามจำนวนที่ประเมินได้ทันที และให้ถือว่าผู้นำของ เข้าหรือผู้ส่งของออกได้ชำระเงินอากรที่ได้รับแจ้งภายในเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งแล้ว

ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกอาจอุทธรณ์การประเมินเงินอากรตามวรรคหนึ่งต่ออธิบดี หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการประเมินโดยปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดี กำหนด แต่ในกรณีที่จะต้องชำระอากรเพิ่มหรือเงินประกันไม่ค้ำค่าอากรการอุทธรณ์ดังกล่าว ไม่เป็นเหตุทุเลา การชำระเงินอากรตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินไว้เว้นแต่อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายจะ เห็นสมควรผ่อนผันตามคำขอของผู้อุทธรณ์

การอุทธรณ์จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยกรมศุลกากรมีประกาศกรมศุลกากร ที่ ๑๘/๒๕๑๙ นอกจากนี้ยังมีคำสั่งทั่วไป ที่ ๑/๒๕๑๘ ข้อ ๙ ซึ่งมีข้อความไปในแนวเดียวกัน ฉะนั้น หากระเบียบดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ กรมศุลกากรก็จะได้ออกระเบียบเพิ่มเติมให้ผู้นำเข้าทราบ ว่า ผู้ใดจะอุทธรณ์การประเมิน จะต้องชำระค่าภาษีอากรให้ครบถ้วน ก่อน และหากรายได้ไม่ชำระก็ต้องยื่นคำร้องขอทุเลาการชำระค่าภาษีอากรต่ออธิบดีกรมศุลกากร และเมื่ออธิบดีอนุมัติแล้วจึงจะถือว่าอุทธรณ์ฉบับนั้นครบถ้วนตามระเบียบที่อธิบดีกรมศุลกากร กำหนดแล้วอันพึงที่กรมศุลกากรจะพิจารณาต่อไป มิฉะนั้น จะต้องห้ามอุทธรณ์ เช่นนี้ กรมศุลกากรจะมีอำนาจกระทำได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อกฎหมายที่กรมศุลกากรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวน ประกอบกับเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วพอสรุปความเป็นมาของเรื่องได้ดังนี้

๑. เดิม บริษัท แกรนท์อินเตอร์เนชันแนล จำกัด โดยนายประสิทธิ์ โพธิ์สุธรรม กรรมการผู้จัดการ ได้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ว่า กรมศุลกากรไม่พิจารณาอุทธรณ์การประเมินอากรขาเข้าให้ โดยกรมศุลกากรอ้างว่าตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ บริษัทต้องชำระภาษีอากรก่อน จึงขอร้องทุกข์มายัง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้กรมศุลกากรพิจารณาอุทธรณ์ของบริษัท ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๓) ได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๔๙/๒๕๖๘ โดยกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ฝ่ายข้างมากพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อบริษัท ได้ยื่นอุทธรณ์การประเมินเงินอากรขาเข้าโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว กรมศุลกากรจะไม่พิจารณาอุทธรณ์ของบริษัทโดยอ้างว่า ในเมื่อบริษัทมิได้ชำระเงินอากรให้แก่กรมศุลกากรโดย ครบถ้วน กรมศุลกากรจึงไม่พิจารณาอุทธรณ์ของบริษัทนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามที่ กฎหมายบัญญัติ เพราะมาตรา ๑๑๒ ทวิ วรรคสาม บัญญัติไว้เกี่ยวกับเรื่องการอุทธรณ์แต่เพียง ว่า ผู้นำของเข้าอาจอุทธรณ์การประเมินเงินอากรตามวรรคหนึ่งต่ออธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งการประเมินโดยปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด จริงอยู่แม้ว่าจะมีข้อความต่อไปว่า ในกรณีที่จะต้องชำระอากรเพิ่ม หรือเงินประกันไม่คุ้มค่าอากร การอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นเหตุทุเลาการชำระเงินอากรตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินไว้ เว้นแต่อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายจะเห็นสมควรผ่อนผันให้ แต่บทบัญญัติของมาตราดังกล่าว มิได้มีข้อความกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า อธิบดีกรมศุลกากรจะพิจารณาอุทธรณ์ของผู้นำของเข้า ต่อเมื่อผู้นำของเข้าได้ชำระเงินอากรตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินไว้ครบถ้วนเสียก่อน แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อบริษัทยื่นอุทธรณ์การประเมินอากร กรมศุลกากรก็มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๒ ทวิ วรรคสาม ดังกล่าว

๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว ไปยัง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการแล้ว ความปรากฏต่อมาว่า รัฐมนตรีประจำ

สำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ส่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๘/๑๐๙๘๘ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๒๘ ขอทราบความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า อธิบดีจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ ออกระเบียบว่า ในการยื่นอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ต้องแนบหลักฐานการชำระเงินอากรมาด้วย ได้หรือไม่ ซึ่งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๓ ได้มีบันทึกความเห็นในเรื่องดังกล่าวว่า ตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์เงินอากรได้บัญญัติให้ผู้นำของเข้า หรือผู้ส่งของออกมีสิทธิอุทธรณ์การประเมินเงินอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่ออธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายได้โดยปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนด ดังนั้น ตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ ดังกล่าว อธิบดีกรมศุลกากรจึงมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการอุทธรณ์การประเมินเงินอากรของผู้นำของเข้า หรือผู้ส่งของออกได้ แต่ระเบียบที่ออกตามมาตราดังกล่าว จะต้องเป็นระเบียบที่วางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์เท่านั้น จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้นำของเข้าและผู้ส่งของออก ในการยื่นอุทธรณ์การประเมินอากรไม่ได้ ฉะนั้น การที่อธิบดีกรมศุลกากรจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ ดังกล่าว ออกระเบียบว่า ในการยื่นอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ต้องแนบหลักฐานการชำระเงินอากรมาด้วยจึงไม่อาจกระทำได้ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอบันทึกความเห็นดังกล่าว^๓ ไปยัง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ส่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๓ กล่าวคือ ให้กรมศุลกากรพิจารณาอุทธรณ์ของบริษัทให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และกรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๑๔/๐๐๕๙๖ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๒๙ แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรมศุลกากรได้ดำเนินการตามมติของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๓ เรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อกฎหมายที่กรมศุลกากรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน คณะที่ ๓ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๙ เสนอความเห็นต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เรื่องร้องทุกข์ของบริษัท แกรนทอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ในกรณีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด และกรมศุลกากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ได้ดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยในเรื่องนี้แล้ว ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ จึงได้ยุติลงแล้ว สำหรับหนังสือของกรมศุลกากรที่ใช้ข้อความว่า “...ขอความกรุณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้โปรดทบทวนข้อกฎหมายนี้อีกครั้งหนึ่ง...” จึงน่าจะเป็นกรณีที่กรมศุลกากรประสงค์จะให้ “กรรมการร่างกฎหมาย” พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๓ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/ร.๑๗๑๓ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน คณะที่ ๓ จึงเสนอเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่งการให้ส่งเรื่องนี้ให้กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาให้ความเห็น และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้สั่งการให้ส่งปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวให้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เป็นผู้พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ที่กรมศุลกากรขอให้ทบพวนนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๓) ได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๔๙/๒๕๒๘ เรื่อง บริษัท แกรนท์อินเตอร์เนชชั่นแนล จำกัด โดยนายประสิทธิ์ โพธิ์สุธน กรรมการผู้จัดการ ผู้ร้องทุกข์ ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้กรมศุลกากรดำเนินการตามมติของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๓ กล่าวคือ ให้กรมศุลกากรพิจารณาอุทธรณ์ของบริษัทให้แล้วเสร็จโดยเร็วและกรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๑๔/๐๐๕๙๖ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๒๙ แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรมศุลกากรได้ดำเนินการตามมติของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๓ เรียบร้อยแล้ว กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เห็นว่า ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ที่กรมศุลกากรขอทบพวนนี้มีประเด็นอย่างเดียวกันกับประเด็นในปัญหาข้อกฎหมายที่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๓ ได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว จึงต้องถือว่าปัญหาข้อกฎหมายที่กรมศุลกากรขอให้ทบพวนนี้ เป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ไม่สมควรจะรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาอีก ดังได้มีข้อบัญญัติห้ามไว้ในมาตรา ๒๐ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ไม่ให้รับไว้พิจารณา

ในข้อที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน คณะที่ ๓ เสนอความเห็นต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สมควรส่งเรื่องนี้ให้กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาให้ความเห็นนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะปัญหาข้อกฎหมายที่กรมศุลกากรขอให้ทบพวนนี้เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๓ ได้พิจารณาและได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามมาตรา ๗ (๒) (ก)^๕ แห่ง

^๔ มาตรา ๒๐ เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณา

๑.ล๑

๑.ล๑

(๕) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วเว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐

๑.ล๑

๑.ล๑

^๕ มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ หากจะให้กรรมการร่างกฎหมายคณะใด คณะหนึ่งพิจารณาให้ความเห็น ก็อาจจะเกิดข้อขัดแย้งขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เห็นว่า เรื่องนี้น่าที่จะให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณาว่า ควรจะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาหรือไม่

ฉะนั้น จึงขอส่งเรื่องนี้คืนมาเพื่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้พิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) กำธร พันธูลภ

(นายกำธร พันธูลภ)

ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑

กรกฎาคม ๒๕๒๙

บันทึกของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ ของกรรมการร่างกฎหมาย
กับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

โดยที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ได้มีความเห็นเกี่ยวกับกรณีที่กรมศาลากรขอทบทวนข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศาลากรพ.ศ. ๒๕๖๙ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เคยมีคำวินิจฉัยไปแล้วว่า กรรมการร่างกฎหมายไม่สมควรรื้อฟื้นปัญหากฎหมายที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ย่อมจะมีผลกระทบต่อนโยบายในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ “กรรมการร่างกฎหมาย” และ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. ๒๕๒๒) เลขาธิการฯ จึงใคร่ขอให้ออกข้อสังเกตดังต่อไปนี้

เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า กรรมการร่างกฎหมายอาจอยู่ในฐานะที่จะรับพิจารณาและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่กรมศาลากร ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา^๑ ได้ ส่วนมาตรา ๒๐ (๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ

^๑ มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

(ก) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ข) รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ค) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

(๒) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๓

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล

(จ) เสนอแนะคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา ๕๑

(ฉ) เสนอความเห็นและข้อสังเกตตาม(๑) (ค)

(ช) ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา ๕๐

(ซ) ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

(ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ยกขึ้นอ้างอิงนั้น) เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เท่านั้นกล่าวคือ มาตรา ๒๐ (๕) มีความมุ่งหมายที่จะป้องกันมิให้ผู้ร้องทุกข์นำเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดไปแล้วมาร้องทุกข์ขึ้นใหม่โดยมิได้มีการพบพยานหลักฐานใหม่ ฯลฯ มาตรา ๒๐ (๕) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วย “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” มิใช่เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วย “บททั่วไป” และมีใช้บทบัญญัติในหมวด ๒ ว่าด้วย “กรรมการร่างกฎหมาย”

เลขาธิการฯ เห็นว่า ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (มาตรา ๗)^๒ กรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต่างก็มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ “กรรมการร่างกฎหมาย” มีหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ส่วนราชการ ฯลฯ ส่วน “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” มีหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีร้องทุกข์ (คดีปกครอง) ซึ่งเป็นการร้องเรียนเฉพาะราย ฯลฯ และผลของคำวินิจฉัย (คดีปกครอง) ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ย่อมใช้บังคับเป็นการเฉพาะกรณี และหากมีการร้องทุกข์โดยผู้ร้องทุกข์รายใหม่ซึ่งแม้จะมีข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกัน คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็อาจไม่ถือตามคำวินิจฉัยที่ได้เคยมีมาแล้วก็ได้

กรรมการร่างกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายโดยอิสระเพื่อประโยชน์ให้หน่วยงานของรัฐและส่วนราชการได้นำไปใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการตัดสินใจในการบริหารงานหรือถือเป็นแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายหรือเพื่อดำเนินการแก้ไขบทกฎหมายให้ชัดเจน ฯลฯ ดังนั้น ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายจึงอาจอยู่ในแนวทางหรือไม่อยู่ในแนวทางเดียวกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้ ในการพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายกรรมการร่างกฎหมายอาจนำคำวินิจฉัย (คดีปกครอง) ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายได้ เช่นเดียวกับการนำ “คำพิพากษาของศาลยุติธรรม” มาประกอบการพิจารณา

เพื่อเป็นหลักประกันของการให้ความเห็นโดยอิสระของกรรมการทั้ง ๒ ประเภท (กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่แยกจากกัน

^๒ มาตรา ๒๐ เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณา

(๑) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(๒) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

(๓) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

(๔) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๕) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วเว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐

(๖) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา ๔๖

(๗) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๒๓

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (มาตรา ๘)^๔ ก็ได้แยก“ตัวบุคคล”ของกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ออกจากกัน โดยบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งกรรมการทั้งสองประเภทพร้อมกัน นอกจากนี้ ในการจัดองค์คณะของกรรมการฯและจำนวนกรรมการในการประชุม (ทั้งการประชุมใหญ่ และการประชุมคณะ) ของกรรมการทั้ง ๒ ประเภทก็แตกต่างกัน สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (สภาแห่งรัฐ) ของประเทศต่างๆ ในกลุ่มซีวิลลอว์ก็แยกกรรมการออกเป็น ๒ ประเภท และกรรมการแต่ละประเภทก็ทำหน้าที่โดยมีบทบาทแยกจากกัน เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในทางปฏิบัติที่แล้วมา กรรมการทั้งสองประเภทของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เคยทำหน้าที่โดยมีบทบาทแยกจากกันมาแล้ว ตัวอย่างเช่น กรณีแรก กรณีร้องทุกข์ของพันเอก เสามันส์ โปตระนันท์ กับพวก (คำวินิจฉัยที่ ๙๓/๒๕๒๔ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน) หลังจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว รองนายกรัฐมนตรี (พันเอก ถนัด คอมันตร์) ซึ่งสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้สั่งการให้กรมทางหลวง (กระทรวงคมนาคม) ดำเนินการโดยให้ทำการปรึกษารื้อกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ในข้อกฎหมายอีกครั้งหนึ่งก่อน ซึ่งในที่สุด เมื่อได้มีการดำเนินการตามคำสั่งของรองนายกรัฐมนตรีฯกรรมการร่างกฎหมาย (ซึ่งได้แก่ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และยืนยันโดยที่ประชุมใหญ่) ก็ได้มีมติตีความข้อกฎหมายแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีที่สอง ก็คือ กรณีร้องทุกข์ของนางบรรจง ไสสมบุรณ์ (คำวินิจฉัยที่ ๔๙/๒๕๒๘ ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าอาปนกิจสงเคราะห์แก่ผู้ที่ถูกศาลสั่งให้เป็นคนสาบสูญ) ซึ่งหลังจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายให้อีกครั้งหนึ่งเพื่อจะได้นำไปเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ก็ได้พิจารณาไว้ในรายละเอียด และในกรณีนี้ ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ อยู่ในแนวทางเดียวกับความเห็นของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

การดำเนินการของส่วนราชการในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็คือ ส่วนราชการนั้นจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องที่มีการร้องทุกข์นั้นก่อนแต่ถ้าหากส่วนราชการยังไม่มี ความแน่ใจในปัญหาข้อกฎหมาย ส่วนราชการย่อมปรึกษาและขอความเห็นทางกฎหมายไปยังกรรมการร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่งได้ ซึ่งความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งโดยเฉพาะหรือของที่ประชุมใหญ่) อาจตรงหรือไม่ตรงกับคำวินิจฉัยชี้ขาด(คดีปกครอง) เฉพาะกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อส่วนราชการนั้นๆ จะได้นำความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายไปใช้ประโยชน์ในการวางระเบียบปฏิบัติหรือแก้ไขบทกฎหมาย ฯลฯ สำหรับในกรณีที่จะเกิดขึ้น

^๔ มาตรา ๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๘ วรรคสอง บุคคลใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในขณะเดียวกันมิได้

ภายหลังต่อไป

ฉะนั้น ในกรณีที่กรมศุลกากรได้ทบทวนปัญหาข้อกฎหมายในครั้งนี หากกรมศุลกากรพิจารณาแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะได้รับความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ ก็อาจต้องเสนอเรื่องไปยังท่านนายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา) เพื่อพิจารณาและมีความเห็นในเรื่องนี้ในระดับที่สูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๒๙