

ภาคผนวก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รายงานการประชุมคณะกรรมการชั่งถ่วงกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

ครั้งที่ 15-15/2534

วันพุธ ที่ 19 สิงหาคม 2534

ผู้มาประชุม

- | | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| 1. นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ | ทำหน้าที่ประธานฯ |
| 2. นายบวรศักดิ์ อูวรรณโณ | กรรมการฯ |
| 3. นายกมลชัย รัตนสกาวงศ์ | กรรมการฯ |
| 4. นายบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ | กรรมการฯ |
| 5. นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล | กรรมการฯ |
| 6. นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ | กรรมการฯ |
| 7. นายสงยุทธ อนุกุล | กรรมการและเลขานุการฯ |
| 8. นายนิพนธ์ ชะกิมิ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ |
| 9. นายดิศักดิ์ โทตระกิตย์ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ |

ผู้ที่ไม่มาประชุม

- | | |
|---|-----------|
| 1. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
(นายประเสริฐ นาสกุล) | ติดราชการ |
| 2. นายชาญชัย แสงศักดิ์ | ติดราชการ |
| 3. นายโกศล พลกุล | ลา |

เริ่มประชุมเวลา 9.00 นาฬิกา

ระเบียบวาระการประชุม การชั่งถ่วงกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

ใครอ้างในหลักการว่าไม่ให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันไม่มีใครอ้างผมยังมองในแง่ที่ว่า
บัญญัติเข้าไปจะทำให้กลุ่มล้าหลังการนี้มันมีอยู่แล้วจะต้องมี เขียนทำไมจริงอยู่การเขียนจะทำให้
ภาพมันเห็นชัดมัน เป็นแง่มุมหนึ่งของกฎหมายแต่ภาพที่สมบูรณ์อาจจะ เป็นภาพที่แปลกชนิดหนึ่ง

นายสมคิดฯ - อยากเรียนถามของเขอรมันว่าถ้าไม่ให้ความร่วมมือแล้วจะมีผล
อย่างไรบ้าง

นายกมลชัยฯ - อันนี้ไม่ได้กำหนดผลเอาไว้ เพียงแต่มาบัญญัติอยู่ในหมวดทั่วไป

นายหัสวุฒิฯ - ผมว่ามันเป็นนโยบายหลักทั่วไปในการปกครองที่ไม่ทำแล้ว
จะมีผลอย่างไรคงไม่มีบัญญัติ เอาไว้อย่างทีบอกว่าในออสเตรเลียมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นายชัยวัฒน์ฯ - ในทางปฏิบัติสมมติว่ากรม ๆ หนึ่งขอร่วมมือโดยไม่มี
เหตุผลไม่เข้าหลักเข้าเกณฑ์กรม ๆ นั้นก็ทำตัวผิดหน้าที่มาหาว่าตัวคนนั้นทำผิดหน้าที่ก็
ต้องมีเกณฑ์ถ้าเป็นข้าราชการประจำวินัยข้าราชการเข้ามาถ้าเป็นข้าราชการการเมืองก็
Question กันในสภาปัจจุบันถึงจะไม่เขียนไว้ก็ Question ทำนองอย่างนั้นได้

นายบวรศักดิ์ฯ - ผมมีร่างรัฐธรรมนูญอยู่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พูดถึงในแนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา 84 เอาไว้เกี่ยวกับการจัดระบบราชการและงานของรัฐ เขียน
เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญปี 2521 กำหนดเอาไว้บอกว่ารัฐพึงจัดระบบงานราชการและ
งานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพชัดเจนขึ้นตอนที่ไม่จำเป็นตรงจัดขึ้นตอนที่ไม่จำเป็น
ที่เพิ่มเติมมาคือกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจนตรงนี้คง
เป็นของทำนองรมมีชัยใส่เข้าไป

นายชัยวัฒน์ฯ - เป็นเจตนารมณ์บังคับทางรัฐธรรมนูญ กรรมการท่านอื่น
เข้าใจว่าอย่างไร เรื่องความร่วมมือขณะนี้ถึงไม่มีบัญญัติไว้ดูจะดีกว่า

นายชัยวัฒน์ฯ - ถ้าอย่างนั้นเราจะข้ามไปดูส่วนเรื่องอุทธรณ์ใน Part ที่ 8
ที่จริงไม่น่าจะต้องเขียนและกรณีการอุทธรณ์ภายในไปอยู่ในกฎหมายอะไรอาจารย์กมลชัย?

นายกมลชัยฯ - ในชั้นศาลปกครองมาตรา 68 วิ.ปกครอง อันนี้ก็เป็นส่วนหนึ่ง
ก็อย่างเรื่องค่าใช้จ่าย ของเขอรันเหตุผลที่ทำไม่ได้อยู่ในกฎหมายฉบับนี้คือเขาก็มีเหตุผล
ของเขาที่ว่ากฎหมายฉบับนี้มีนออกมา 1976 แต่ วิ.ปกครองของศาลปี 1960 ออกมา
บังคับไปล่วงหน้าที่จะมีวิธิพิจารณาฉบับนี้ 10 ปี เขาได้ใช้การบังคับให้มีการอุทธรณ์ใน
ฝ่ายปกครองแล้วจึงมีการมาใช้สิทธิทางศาลได้จึงไปบัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับนั้นเพื่อความ
ในวรรคแรกสรุปใจความว่า เมื่อมีการยื่นฟ้องโต้แย้งคัดค้านนิติกรรมทางปกครองนั้นนิติกรรม
ทางปกครองดังกล่าวจะต้องผ่านการตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วย
วัตถุประสงค์คือทั้งควบคุมกำกับและควบคุมสายบังคับบัญชาโดยฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครอง
มาก่อน ประโยคที่ 2 ความว่าการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำหรือ
อาจจะแปลว่า วันแต่ในกรณีที่นิติกรรมทางปกครองนั้นออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของ
สหพันธ์รัฐชั้นสูงสุดหรือเจ้าหน้าที่ของมลรัฐชั้นสูงสุด เป็นผู้ออกนิติกรรมทางปกครองนั้นหรือ วัน
แต่จะมีกฎหมายบัญญัติเอาไว้เป็นพิเศษอย่างอื่น ในกรณีที่สองที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ในฝ่าย
ปกครองก็คือในกรณีที่บุคคลที่สามผู้ซึ่งถูกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยที่มีการอุทธรณ์
ภายในฝ่ายปกครองเป็นการร้องเรียนครั้งแรกของเขาก็หมายความว่า เขาไม่สามารถโต้แย้ง
คัดค้านในชั้นฝ่ายปกครองได้ ส่วนในวรรคสองบัญญัติถึงคำฟ้องปลดเปลื้องทุกข์ให้ไว้ความใน
วรรคแรกโดยอนุโลมถ้าคำร้องของเขาถูกปฏิเสธก็คือมาตรา 68 ใช้กับคำฟ้องสองประเภท
ด้วยกัน ประเภทแรกคือคำฟ้องโต้แย้งประเภทที่สองคือคำฟ้องปลดเปลื้องทุกข์ฝ่ายปกครอง
ไม่ระทำการให้เขานั่นเอง

นายชัยวัฒน์ฯ - เรื่องการอุทธรณ์ภายใน ไม่ทราบว่าการดำเนินการทำอัน
คิดอย่างไรเพราะว่าจริง ๆ ขณะนี้ก็น่าคิดว่ามันควรจะให้มีหรือไม่และจะส่งผลดีในแง่ไหนบ้าง
ในแง่ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็เคยมีปัญหาก็เคยมี เพราะว่าถ้าไม่มีการอุทธรณ์ภายในของ
ฝ่ายปกครองเสียเลยคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ มันก็ต้องมาสถาบันการร้องทุกข์หรือว่าเป็นศาลปกครอง
ก็แล้วแต่หากบังคับไว้ได้บางส่วนอาจจะเป็นประโยชน์คือเรื่องที่มาจะได้ไม่ เป็นเรื่องที่จุกจิก
เกินไปนักไม่ทราบว่าการดำเนินการคิดอย่างไร

นายกมลชัยฯ - ผมมองอีกจุดหนึ่งในแนวปฏิบัติของเราทุกวันนี้ศาลเรา
ปฏิเสธที่จะรับฟ้องในกรณีที่คดีปกครองไม่ดำเนินการในชั้นปกครองให้ถึงที่สุดเสียก่อน

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าแนว Jurisprudence ของไทยเราก็ยอมรับหลักในมาตรา 68 ของเยอรมันอยู่แล้ว ในการที่นำมาบัญญัติให้มันชัดในบทบัญญัติที่เราทำได้โดยไม่กระทบกระเทือนในแนวปฏิบัติอย่างเดิม ส่วนของกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นองค์กรรับเรื่องราว ร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครองเอง จึงเทียบกับของเยอรมันมาตรา 68 ไม่ได้มาตรา 68 คงจะต้องเทียบกับแนวปฏิบัติที่ศาลแพ่งศาลฎีกาวางบรรทัดฐานไว้ว่าถ้ามีขั้นตอนของการอุทธรณ์ ฝ่ายปกครองกำหนดไว้เป็นกฎหมายพิเศษพรบ. พิเศษแต่ละฉบับแล้วจะต้องดำเนินการให้ถึงที่สุด เสียก่อนแล้วจึงจะมาฟ้องศาลได้ไม่อย่างนั้นแล้วก็สิ้นสิทธิไป เป็นหลักเดียวกัน คิดว่าคงจะนำมาบัญญัติไว้ในขั้นนี้ได้

นายนิพนธ์ฯ - ก็คือหลักเกี่ยวกับการร้องทุกข์คือว่าถ้ากำหนดขั้นตอนไว้ในกฎหมาย ก็ต้องกลับไปทำตามขั้นตอนของกฎหมายคือจะไม่รับ หรือแม้แต่ไม่มีกำหนดขั้นตอนไว้ในกฎหมาย เรายังจะต้องให้เขาร้อง เรียงไปยังฝ่ายผู้บังคับบัญชาผู้ที่ออกนิติกรรมก่อนกลับมาร้องทุกข์ อีกที่หนึ่ง ไม่ทราบว่าจะทางศาลถ้าไม่กำหนดขั้นตอนไว้ในกฎหมายผู้รับนิติกรรมจะไปศาลเลย ได้หรือไม่ศาลรับอยู่แล้วหรือไม่

นายกมลชัยฯ - ของศาลถ้าคุณร่างเลขระยะเวลายุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติแล้ว ก็ไม่มีอำนาจฟ้อง ศาลก็ตีตกไปโดยอ้างวิแห่งมาตรา 55 จุดมันจะต่างกันจุดของการร้องทุกข์ น่าจะคล้ายกับเรื่องสิทธิในการร้องทุกข์หรือการร้องเรียนมากกว่าทุกวันนี้ถ้ายังไม่เปลี่ยนorgan ก็ไม่ใช่ข้อที่จะพิจารณาเทียบเคียงกับของมาตรา 68 เพราะทุกวันนี้องค์การตุลาการที่รับพิจารณา ตัดปกครองคือศาลแพ่งศาลยุติธรรมยังไม่ได้แยกออกไปถ้าเราจะเทียบเคียงกับ 68 ของร้องทุกข์ เขาอีกระบบหนึ่ง

นายนิพนธ์ฯ - ที่เรียนถามอาจารย์หมายถึงกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนไว้ ผู้รับนิติกรรมไม่ต้องร้อง เรียงต่อผู้บังคับบัญชาแล้วไปฟ้องยังศาลเลยศาลรับหรือไม่

นายกมลชัยฯ - ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเอาไว้ก็ไม่มีปัญหาศาลรับเพราะว่า ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ว่า เขาจะต้องผ่านขั้นตอนนี้ แต่ปัญหามันเกิดขึ้นมาตรงที่ว่า จะไม่มีความ เป็นเอกภาพเพราะคำสั่งของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่งจะต้องเดินเรื่องภายในฝ่ายปกครอง 30

วัน 60 วัน แล้วแต่กรณีว่ากฎหมายว่าไว้อย่างไร ถ้ากฎหมายไม่ได้ว่าไว้ก็นำมาฟ้องศาลได้แต่
 ตอนนำมาฟ้องศาลบางฉบับบอกว่าให้ฟ้องศาลภายใน 60 วันบางฉบับไม่ได้ว่าไว้ ถ้าไม่ได้ว่าไว้
 ผมเข้าใจว่าคงไม่มีอายุความอะไรที่จะมาตัดไม่ให้เขาฟ้อง ศาลอาจจะปรับไปในเรื่องละเมิด
 แล้วแต่จะตั้งสิทธิฟ้องมาเพราะทุกวันนี้ในเรื่องกฎหมายปกครองเราไม่ देख ปรากฏว่าไปตั้งสิทธิ
 ละเมิดมากกว่า เมื่อตั้งสิทธิละเมิดมันก็ 1 ปี นับจากรู้ 10 ปี นับจากเหตุเกิดจะกลายเป็น 1
 กับ 10 ไป ถ้ากฎหมายอื่น 30-60 แล้วแต่กรณีตรงนี้จะทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพของการ
 ใช้สิทธิทางศาลในคดีปกครอง ถ้าในชั้นนี้เรามีส่วนที่จะช่วยให้ภาคตีปกครองมันชัดขึ้นว่า
 ไม่ใช่ละเมิดอีกต่อไป ถ้าเราจะเขียนไว้ในนี้เช่นล็อกเอาไว้ว่า 60 วันว่าถ้ารับนิติกรรม
 ทางปกครองแล้วต้องอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายใน 30 หรือ 60 วันแล้วก็ต้องนำมาฟ้องศาล
 ภายใน 30-60 วัน จะเห็นภาพเด่นว่ากฎหมายฉบับนี้ออกมาคดีปกครองก็คือคดีปกครองแล้ว
 ไม่ใช่คดีละเมิดอีกต่อไป อันนี้คือผลที่จะได้รับมากกว่า ถ้าเราบัญญัติเอาไว้แบบนี้ศาลคงไม่หวล
 ไปเทียบอายุความละเมิดอีกแน่นอน คดีปกครองก็จะแยกออกจากคดีละเมิดตรงจุดนี้ที่จะเห็นได้
 อย่างชัดเจนมันจะ Contribute ทางวิชาการได้ส่วนหนึ่ง

นายสมคิดฯ - ผมยังเห็นว่าควรจะมีบทบัญญัติ เรื่องการอุทธรณ์ไว้แต่ว่าจะบังคับ
 หรือเปล่าว่าจะต้องอุทธรณ์เสมอแล้วจึงมาฟ้องศาล ผมยังเป็นห่วง ผมว่าในฝ่ายปกครองของเรา
 มันมีปัญหาอยู่มากระดับความรู้การชี้ขาดการตัดสินยังมีปัญหาอยู่อีกอย่างถ้าให้มีการอุทธรณ์
 ก่อนมาฟ้องช่วงนั้นก็ต้องเสียสิทธิไปมองในแง่ที่ว่า การฟ้องจะได้ผลที่ดีกว่าผมยังคิดว่าควรจะมี
 บทบัญญัติไว้แต่ว่าไม่ควรมีการบังคับให้ตายตัว

นายบรรศักดิ์ฯ - คือบทอุทธรณ์ของเราจะเขียนอย่างนี้ได้หรือไม่เมื่อมีคำสั่งทาง
 ปกครองแล้วถ้าไม่พอใจคำสั่งก็ให้อุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อาจจะต้องอุทธรณ์ไป
 ยังคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีก็แล้วแต่ เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้
 ครบถ้วนแล้วยังไม่พอใจก็อุทธรณ์ปัญหาข้อกม. มายัง คกก. วินิจฉัยร้องทุกข์ได้ เฉพาะปัญหา
 ข้อกฎหมายคือเขียนรับมาตรา 7 (2) ข้อ ค แต่ว่าขยายข้อ ค ออกไปนิดข้อ ค พูดถึงเฉพาะ
 เรื่องการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย
 เราอาจจะต้องครอบคลุมไปถึงคำสั่งวินิจฉัยการอุทธรณ์ของคน ๆ เดียวเช่นรัฐมนตรีในปัญหา
 ข้อกฎหมายโดยกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ด้วยแล้วก็กำหนดเวลาเอาไว้ว่าถ้าอุทธรณ์ปัญหา

ข้อกฎหมายที่ว่าแทนที่จะให้ใช้เวลา ๑๐ วันตามกฎหมายกฤษฎีกา อาจจะเหลือแค่ ๓๐ วัน
 อย่างนี้เป็นต้น ถ้าเขียนกว้าง ๆ เช่นนั้นจะได้หรือไม่เพราะจริง ๆ แล้วทางหนึ่งมันก็จะช่วย
 ในแง่ที่ว่า คือดำเนินขบวนในสายปกครองให้เสร็จเสียก่อนแล้วถ้าเราสมประโยชน์จะได้
 ไม่ต้องมีคดีไปรบกวนศาล ถ้าเขาไม่สมประโยชน์เขาแล้วก็แน่นอนไม่ตัดสินคดีที่จะนำคดี
 ไปสู่ศาลไม่ทราบท่านประธานเห็นอย่างไรคือถ้าให้นำคดีไปสู่ศาลเลยทันทีก็อย่างที่ว่าเป็น
 มันก็ยุติในแง่ ๆ หนึ่ง แต่ว่าบางแง่มันก็ไม่แน่ สมอบไปศาลไทยนั้นถ้าเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพ
 ในเรื่องทรัพย์สินในชีวิตร่างกายผมเชื่อว่าศาลไทยให้ความสำคัญกับเอกชนมาก แต่
 นอกเหนือจากนั้นแล้วศาลมักจะไม่ค่อยก้าวลงมาวิวินิจฉัยการที่จะเขียนอย่างที่ท่านอาจารย์สมมติ
 ว่ามันจะกลายเป็นทำให้เอกชนเสียประโยชน์ไปหรือเปล่าอันนี้ เราคิดกันให้ถี่ถ้าเราฟ้องศาล
 ศาลบอกว่าเป็นดุลยพินิจศาลไม่ก้าวล่วงเข้าไปก็เป็นอันหมดกัน

นายชัยวัฒน์ - มีประเด็นที่น่าสนใจคือในกรณีปัญหามาตรา ๗(๒)ค กฎหมายกฤษฎีกา
 ที่มีปัญหาอยู่มันอาจจะช่วยเสริมให้ชัดเจน แต่ปัญหาว่าเราควรจะขยายไปยังสถาบันทางปกครอง
 ทั้งหมดหรือเปล่าคือถ้าเป็นคณะกรรมการทางกฎหมายก็ควรจะเขียนเพราะว่าทำให้ชัดเจนปัญหา
 ของรัฐมนตรีต่าง ๆ ควรจะเขียนไว้หรือถ้ากรณีไหนมีการแบ่งแยก สันระหว่างกรรมการร้องทุกข์
 กับศาลผมยังไม่อยากจะมาเขียนในกฎหมายฉบับนี้แต่ว่าสิ่งไหนที่มันเป็นกลางก็น่าจะนำมาเขียน

นายกมลชัย - ผมเห็นด้วยกับประธานฯ ฉบับนี้ถ้ามีขั้นตอนใหม่ที่จะไปถึง
 องค์การตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดเราคงจะเขียนลอย ๆ เอาไว้เราไม่ควรจะระบุชี้ไปเพราะว่า
 คงจะ sensitive นอสมควรรในจุดหนึ่งในแง่หลักการผมพิจารณาในแง่หลักการเพราะว่า
 แม้แต่เรื่องทุกข์ทุกวันนี้อย่างไม่ใช่ของคดีที่จะรับผิดชอบคดีปกครองได้ทั้งหมดผมอยากจะให้เรามองถึงองค์การ
 ที่รับพิจารณาคดีส่วนจะทำหรือไม่ทำแค่ไหนอีกจุดหนึ่งแค่นั้นที่จะบังคับให้มีฤทธิ์ภายในไปสู่ศาล
 เราคงจะต้องยึดสภาวะปัจจุบันก่อน เพราะว่าร้องทุกข์เองก็ยังไม่ได้เปลี่ยนสภาพองค์การไป
 เป็นตุลาการเต็มตัว จุดนี้ควรจะต้องไว้ก่อนในการพัฒนาของไทยเราว่าสุดท้ายแล้วจะมีองค์การ
 ศาลปกครองอิสระหรืออย่างไรองค์การนั้นก็จะมารับช่วงนี้ไปหมายถึงว่าศาลยุติธรรมจะไม่มีอำนาจ
 พิจารณา แต่ทุกวันนี้มันยังซ้อนกันอยู่ในแง่ที่ว่าร้องทุกข์ก็รีวิวในส่วนของงานบริหารไปสิ้นสุดที่นายท
 ส่วนศาลรีวิวไปแง่ของตุลาการมันก็เป็นองค์การที่ยังขนานกันอยู่เพราะฉะนั้นจุดนี้ เราควรตั้งไว้ก่อน
 ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลน่าจะเป็นการรักษา status quo อันนี้เอาไว้โดยที่ไม่เป็นภาวะกระทบกระเทือน

๒๕.๓๐

๑๑๕๕๔

ทั้งของร้องทุกข์และของศาลส่วนการพัฒนาในอนาคตเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะมารับช่วงไปไม่อย่างนั้นแล้วมันคงอ่อนไหวพอสมควร

นายชัยวัฒน์ - กรณีของ 7(2) ค. ผมก็น่าจะเขียนได้กรณีเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายก็น่าจะเขียนให้ชัดว่ามันคืออะไรแล้วก็ให้เขียนให้อุทธรณ์ปัญหาของกรม. ไปยัง กกก. วินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายในระยะเวลาเท่าไรให้นับอายุความในกฎหมายในกฤษฎีกาในกรณีอื่นที่ไม่มีกฎหมายเขียนขั้นตอนไว้ เป็นไปได้ไหมว่าเราเพียงแต่กระตุ้นให้ทางฝ่ายปกครองวางระเบียบขึ้นว่าให้เขามีการรับอุทธรณ์ตามที่คิดว่าเหมาะสมแต่เราไม่บังคับอย่างของเยอรมันว่าจะต้องผ่านไปถึงรัฐมนตรีก่อนแล้วจึงจะกลับลงมาได้ก็แล้วแต่ เขาอาจจะหยุดแค่ระดับกรมหรือว่าอาจจะหยุดแค่ระดับภูมิภาคในบางเรื่องก็แล้วแต่ เขา [แปลจากกฎหมายก็อาจจะเกิดได้นิดหน่อยในแง่ที่ว่าถ้ามีการนำเรื่องมาร้องทุกข์ในจุดนี้ทางร้องทุกข์หรือทางศาลเองก็อาจจะคืนคดีไปได้ ในแง่ที่ว่า การเยียวยาทางฝ่ายปกครองยังเปิดอยู่ เป็นการลดภาระองค์การขนาดที่จะต้องไปรับผิดชอบเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยที่ฝ่ายปกครองยังไม่มีโอกาสที่จะทบทวนเรื่องของตนเอง

นายกมลชัย - ครั้งก่อนที่พิจารณาเราเคยพิจารณาถึงประเด็นนี้อยู่เหมือนกัน จำได้ว่าอาจารย์โรดินซึ่งวันนี้ท่านยังไม่มา เห็นร่วมกันในหลักอุทธรณ์แต่ว่าในกรณีถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นแล้วก็ให้ถึงเพียงอธิบดีไม่ต้องถึงรัฐมนตรีซึ่งผมเห็นในจุดนี้ว่าทำไมให้ถึงรัฐมนตรีนั้น เพราะว่าสุดท้ายท่านรัฐมนตรีไม่ได้รู้เรื่องก็กลับมายังกรมอยู่ดีมันเสียเวลาไปโดยใช่เหตุ แนวโน้มที่จะยื่นมี ๑๑ เปอร์เซ็นต์เพราะว่ารัฐมนตรีส่งเรื่องกลับคืนมายังกรมซึ่งอธิบดีเป็นคนวินิจฉัยในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคนวินิจฉัยแล้วเรื่องถึงอธิบดีก็ให้ใช้สิทธิทางศาลได้เลยตามขั้นตอนแต่ถ้าเรื่องอธิบดีเป็นผู้วินิจฉัยขององค์กรแรกก็ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีก่อนถึงจะมาใช้สิทธิทางศาลเป็นความเห็นของอาจารย์โรดินในกรณีหลังว่าถ้าอธิบดีเป็นผู้วินิจฉัยแล้วและไม่มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ก็ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเพราะในกรณีนี้รัฐมนตรีคงไม่อยู่ในฐานะที่จะส่งเรื่องกลับมาให้อธิบดีพิจารณาโดยหลักการ เพราะอธิบดีเป็นผู้วินิจฉัยขั้นต้นเป็นเจ้าของเรื่อง แต่ในกรณีแรกอธิบดีเป็นผู้วินิจฉัยขั้นอุทธรณ์

นายชัยวัฒน์ - ไม่ทราบว่าจะอยากจะทำปัญหาตรงจุดไหนคิดว่ามันจะได้ประโยชน์อะไร

นายกมลชัยฯ - ประโยชน์คงมองในแง่ที่ว่านิติกรรมที่ออกโดยฝ่ายปกครอง
 นี้ได้มีการผ่านฝ่ายปกครองมาแล้วตามลำดับขั้นแล้วก็มาถึงศาลแต่ก่อนหน้านั้นถ้าไม่มีการ
 รื้อฟื้นในชั้นฝ่ายปกครองการข้ามมาอาจจะทำให้กระบวนการต่าง ๆ ในชั้นศาลล่าช้าไปแล้วก็ชั้น
 ตอนอัยการพิจารณาหนึ่งถ้าอยู่ในฝ่ายปกครองเขาอาจจะรื้อฟื้นแล้วเห็นข้อบกพร่องก็แก้
 ไขให้เสร็จสิ้นไปแล้วเรื่องก็ได้ยุติคงมองในประโยชน์ครั้งนี้ว่าเรื่องถ้ามีนุติในชั้นปกครอง
 ได้ก็จะดีกว่าที่จะมาสู่ศาล

นายบุญศรีฯ - ผมคิดว่าประเด็นนี้เป็นเรื่องที่เป็น dilemma ของระบบราชการ
 ไทยเราที่พยายามจะเอาอำนาจในการตัดสินใจไปอยู่ที่ระดับสูง ๆ หมดปลัดกระทรวง
 บ้าง รัฐมนตรีบ้างอย่างอนุมัติให้เปิดโรงงานก็ต้องให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงมอบ
 อำนาจซึ่งจากจุดนี้มันทำให้เห็นได้ว่าเป็นปัญหาเรื่องจริงสำหรับบ้านเมืองไทยที่เลยไม่มีองค์กร
 ไหนที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมเรื่องนี้การที่จะมาแก้ที่จุดนี้อย่างเคียวก็คงจะแก้ปัญหาไม่ได้
 ที่เราจะให้มีการอุทธรณ์เพราะว่าถ้าหากว่ารัฐมนตรีเองเป็นผู้ตัดสินใจอย่างนี้ก็ไม่ทราบจะไป
 อุทธรณ์กับใคร มีอะไรขึ้นมาก็จะต้องมีองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ตัดสินใจอีกทีหนึ่ง อย่างของเรา
 ตั้งระบบกรรมการขึ้นมาซึ่งส่วนใหญ่ก็จะ เป็นปัญหาภายในของการบริหารอย่างเช่นการ
 แต่งตั้งโยกย้าย ถ้าเราตั้งเอาระบบเคียวกันมาใช้ผมคิดว่ามันน่าจะ เป็นประโยชน์ ในประเด็น
 กลับไปที่ ๆ ออกคำสั่งมาเราไม่มี concept นี้คือว่าเราจะใช้วิธีการที่จะต้องอุทธรณ์ไปยัง
 ผู้ที่สูงกว่าหรือไปยังกรรมการ เราจะต้องตั้งหน่วยงานขึ้นมาพิจารณาที่จริงแล้วผู้รู้เรื่องดีก็คือ
 ผู้ที่ทำหน้าที่สั่งนั้นเอง เพียงแต่ว่าในการที่จะย้อนกลับเข้าไปหมายถึงว่าเท่ากับเขาจะต้อง
 แปลกใจแล้วว่ามันจะต้องมีอะไรผิดพลาดให้เขาเช็คอีกทีหนึ่งถ้าหากว่าเขาที่ยื่นเดิมก็ให้เสนอ
 ขึ้นไปให้ผู้บังคับบัญชาสายตรงของเขาอีกชั้นหนึ่งให้ทำหน้าที่พิจารณาว่าจะให้ยื่นตามที่ เขาเสนอ
 ให้ยื่นใหม่แล้วผู้บังคับบัญชาตัดสินใจอย่างไรก็จะ เป็นการตัดสินใจของฝ่ายปกครองซึ่งพร้อมที่จะนำเอา
 มาใช้ในการฟ้องศาลได้ถ้าหากว่าผู้ที่รับคำสั่งไม่เห็นด้วย

นายกมลชัยฯ - คือถ้าเราจะร่างในเรื่องอุทธรณ์แล้วเราควรจะพิจารณาถึงตัว
 พระราชบัญญัติของไทยเราที่บังคับใช้อยู่ว่าร้อยละ ๑๐-๑๐ เขาทำอย่างไรเราไม่ควรจะ
 ไปกระทบกระเทือนมากเกินไปในกรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดเอาไว้ เราควรจะร่างให้รับ
 กับของที่เรามีมาว่าขั้นตอนของการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเขาเป็นอย่างไรทั่ว ๆ ไป

แล้วในกรณีที่กฎหมายพระราชบัญญัติไม่ได้บัญญัติให้มีการอุทธรณ์ เราก็จะต้องเอาสิ่งที่ร่วมกันของพระราชบัญญัติที่เขาถืออยู่มาใช้ไว้ในนี้ เพื่อให้ไม่มีความแตกต่างกันเท่าไรนักที่เรามองในแง่นี้ เพราะว่ามันจะได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะในกรณีที่คุณนิพนธ์ยกขึ้นมาว่าถ้าสมมุติกฎหมายไม่ได้บัญญัติเอาไว้ก็มาฟ้องศาลพม่าฟ้องศาลก็ปรับเข้าเรื่องละเมิดซึ่งมันจะต่างกันมากผมเข้าใจว่าพรบ. พิเศษของเราไม่ได้บัญญัติถึงหนึ่งปี นั่นนอนอยู่ในราว 30-60 วันเท่าที่เคยพบเป็นส่วนใหญ่อาจจะกำหนดระยะเวลาสูงสุดที่พบใน พรบ. พิเศษ เช่น 60-90 วัน คิดว่า 90 วันจะหายไปเอาให้มันชัดในจุดนี้ในการอุทธรณ์ให้มันคล้าย ๆ กันกับที่มีอยู่ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้แล้วผลที่จะได้ก็คือว่า เราจะให้เห็นเด่นชัดว่ามันจะไม่ใช่เป็นคดีละเมิดอีกต่อไปมันจะดีตรงนี้

นายชัยวัฒน์ - หลายท่านเริ่มพูดตรง ๆ กันคือว่าเราจะบังคับให้ มีการอุทธรณ์ทุกกรณีใหม่คือหมายความว่ากรณีที่มีกฎหมายเฉพาะก็ปล่อยไปตามกฎหมายเฉพาะ แต่กรณีกฎหมายเฉพาะ ไม่เขียนทุกกรณีจะมีการอุทธรณ์เสมอไปหรือเปล่าก่อนที่จะไปศาลได้

นายกมลชัย - ผมเห็นด้วยว่าควรจะมีการอุทธรณ์ภายในเสียก่อนในกรณีปกติทุกกรณี เพียงแต่ว่านิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยอธิบดีก็พอใจอยู่ เหมือนกันอาจารย์ โภคิตท่านเสนอว่าก็ควรจะให้ถึงรัฐมนตรีก่อนตามที่เคยอภิปรายกันมา

นายหัสวุฒิ - ผมว่ามันต้องดูเหมือนกันอย่างอาจารย์บุญศรีพูด เพราะบางเรื่องบ้านเราไม่ได้ผ่านอธิบดีแต่มันไปผ่านรัฐมนตรีแล้วจะไปอุทธรณ์อะไรกับใครจะอุทธรณ์ รัฐมนตรีเองอีกอย่างก็อาจารย์บุญศรี เสนอหรืออย่างไรซึ่งถ้าอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีอีกผมว่าก็คงซ้ำซ้อนอย่างเต็ม ถ้าไม่อย่างนั้นก็ต้องแก้กฎหมายอื่นด้วยก็ต้องมาถึงอธิบดีก่อนแล้วจึงจะมาอุทธรณ์ขึ้นไปปลัดหรือรัฐมนตรีแต่ในขณะที่เรื่องมากมาย รัฐมนตรีจะวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเปล่าหรือว่าจะฟ้องศาล อุทธรณ์ต่อศาลหรือว่าจะทำอย่างไร

นายบรรศักดิ์ - ผมคิดว่าเราต้องแยกกันให้ที่สิ่งเรา เรียกว่าอุทธรณ์กับการขอ ให้ทบทวนเพราะว่าไม่อย่างนั้นเราจะสับสนกันคือการขอให้ทบทวนมันดูทั้งหมดของคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งความเหมาะสม opportunity ไปจนกระทั่งถึง legality ซึ่งอาจจะ

ขอต่อตัวเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองนั้นเองหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจ
 บังคับบัญชาและทำคำสั่งทางปกครองนั้นแทนเขาได้ เป็นเรื่องชั้นตอนภายในจริง ๆ ของ
 ฝ่ายปกครอง ผมไม่ทราบเหมือนกันว่าเรามีความจำเป็นที่จะต้องเขียนไว้ในกฎหมายหรือ
 เปล่าว่าจะต้องให้มีการทบทวนเสียก่อนจึงจะมาออกธรรม์ได้ การขอให้ทบทวนคือขอให้รีวิวจึง
 opportunity และ legality แต่การออกธรรม์นี้ผมคิดว่ามันไม่ใช่การทบทวน opportunity
 โดยหลักการออกธรรม์คือการออกธรรม์ต่อองค์กรที่เหนือขึ้นไปหรือองค์กรพิเศษที่ดูทั้งข้อกฎหมาย
 และข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ บางพระราชบัญญัติอาจจะเขียนให้ดูถึงความเหมาะสมแก่
 ดู opportunity ได้ด้วยซึ่งก็แล้วแต่ลักษณะการบัญญัติของพระราชบัญญัตินั้น ๆ
 แล้วก็การออกธรรม์มันก็มีสองแบบในกฎหมายไทยคือหนึ่งออกธรรม์ต่อคณะกรรมการคณะบุคคล
 หรือสองออกธรรม์ต่อบุคคลคนเดียว เช่น รัฐมนตรีที่เราพบกันอยู่คือออกธรรม์ทั้งข้อเท็จจริงข้อ
 กฎหมายและหรือความเหมาะสมที่จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ระดับเหนือขึ้นไป กับอันที่สาม
 ที่เราจะต้องพูดถึงกันด้วยคือการออกธรรม์ข้อกฎหมายโดยเฉพาะการใช้กฎหมายฉบับนี้ถ้าให้
 มีการออกธรรม์ปัญหาข้อกฎหมายหลากหลายไปยังสภานิติบัญญัติหรือคณะกรรมการ
 ศักยภาพกันมีว่ไปหมดที่ไม่มีความเป็นเอกภาพกันเลย ปัญหาการออกธรรม์ข้อกฎหมายของการ
 ใช้บทบัญญัตินี้ก็น่าคิดเหมือนกันตรงนี้ที่ผมพูดถึงกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เข้ามาเรื่อง
 ความชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้ แต่อาจจะมีการออกธรรม์อีกชุดหนึ่งกรรมการวินิจฉัยาวณาเรื่อง
 ทางปกครองผมหมายถึงกรรมการที่คอยรีวิวจากรอกระเบียบการออกประกาศการตีความที่
 เป็นกฎเกณฑ์ล่วงหน้าว่าชอบหรือไม่ชอบมันจะต้องมีองค์กรหน่วยหนึ่งที่เป็นศูนย์กลาง
 วินิจฉัยว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ชอบหรือไม่ชอบ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าตัดอำนาจ
 ศาลในกฎหมายไทยเขียนอย่างไรก็ตามตัดอำนาจศาลไม่ได้แต่อย่างไรก็ตามแต่มันจะต้อง
 ออกธรรม์ปัญหาข้อกฎหมายกับกรรมการเสียก่อนโดยเฉพาะการใช้กฎหมายฉบับนี้แล้วไปศาลอีก
 ก็ได้ศาลก็รีวิวจอกกฎหมายอีกได้ผมคิดว่าสามจุดคือ หนึ่งขอให้ทบทวน สองการออกธรรม์ต่อ
 บุคคลหรือคณะบุคคลทั้งในข้อเท็จจริงในข้อกฎหมายความเหมาะสม สามเฉพาะข้อกฎหมาย
 เราจะเอาอย่างไรเพราะถ้าพูดรวม ออกธรรม์รวม ๆ แล้วมันจะมีปัญหา

นายบุญศรีฯ - ของเยอรมันเขาจะไม่มีการแยกเลยคือการออกธรรม์ถ้าจะใช้คำ
 ตรงก็คือการโต้แย้งนั้นเองคำสั่งทางปกครองก็สามารถที่จะโต้แย้งได้ทั้งข้อเท็จจริง
 แล้วก็ข้อกฎหมายผู้ที่กลับไปพิจารณาหรือผู้บังคับบัญชาเองก็สามารถรีวิวจึงทั้งสองประเด็น

ผมก็ยังมองไม่เห็นความแตกต่างที่อาจารย์บรรดักดิ์ยกมาข้อที่สามว่าจะมาพิจารณามันอยู่ตรงไหนว่าพิจารณาเฉพาะข้อกฎหมายเพราะนั่นคือหน้าที่ของศาล

นายบรรดักดิ์ฯ - นี่แหละคือสิ่งที่ผมพูดอยู่ อาจารย์กำลังพูดถึงสิ่งที่ฝรั่งเศสเขาเรียกว่าrecours hierarchique คือการยื่นคำร้องต่อฝ่ายปกครองในฝ่ายปกครองนั่นเองซึ่งในกฎหมายฝรั่งเศสก็ไม่ได้บังคับให้ต้องทำ หลักกฎหมายฝรั่งเศสมีอันเดียวคือว่าสิ่งที่เขาไปattackในศาลปกครองได้คือต้องมีคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองที่เราเรียกว่า decision แล้วการที่จะต้องมีdecision préalable คือต้องมีคำสั่งก่อนมันจะมีได้บางกรณีเท่านั้นถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองในตัวเองแล้วเราไปฟ้องศาลได้เลย แต่ถ้าเป็นเรื่องการมีสิทธิควบคุมเงินหรืออะไรพวกนี้มันยังไม่มียังไม่มีคำสั่งหรือนิติกรรมออกมา เช่น เขาจะเรียกค่าเสียหายค่าสินไหมทดแทนเอกชนต้องไปหาเจ้าหน้าที่นั้นเสียก่อน แล้วให้เจ้าหน้าที่นั้นให้หรือไม่ให้ค่าทดแทนให้เป็นนิติกรรมทางปกครองเสียก่อนถึงจะเอาไปattackในศาลได้ มันมีกรณีเดียวเท่านั้นที่บังคับที่เรียกว่าDecision préalable นอกนั้นไปสู่ศาลได้ทั้งสิ้นแต่จะเป็นศาลปกครองชั้นต้นหรืออุทธรณ์หรือฎีกานั้นอีกเรื่องหนึ่ง ที่เรากำลังพูดถึงเราไม่ได้เอาระบบฝรั่งเศสมาใช้ทั้งหมดเพราะมันเป็นไปไม่ได้แต่เรากำลังพูดถึงเวลานี้ว่าการที่จะบังคับให้กลับไปขอให้ทบทวนโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่คนที่ออกคำสั่งอย่างที่เป็นปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีจัดตั้งศาลปกครองผมไม่เห็นความจำเป็นเลย เหตุผลง่าย ๆ คือผมไม่เคยเห็นเจ้าหน้าที่คนไหนเลยในชีวิตราชการจนบัดนี้แล้วที่จะกลับไปแล้วยอมรับว่าตนเองผิดแล้วทบทวนให้

นายบุญศรีฯ - ประเด็นตรงนี้คือว่ากลับไปเพิ่มเติมก็จริง แต่ถ้าเขายังยืนยันความคิดเดิมเขาต้องส่งให้ผู้บังคับบัญชาตัดสินอีกทีหนึ่ง คือถ้าหากว่าเขายังยืนยันความเห็นเดิมของเขาผู้ได้รับเรื่องโต้แย้งมาแล้ว เขายังเห็นอย่างเดิมขอตัดสินอย่างเดิมเขาต้องส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาเขาพิจารณาทั้งประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายว่ามันมีความเหมาะสมแค่ไหนแล้วสามารถยกเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นคำสั่งคำโต้แย้งซึ่งมันก็จะเป็นที่ตอนผู้ที่ได้รับคำสั่งสามารถจะนำไปฟ้องศาลได้อีกทีหนึ่งภายใน 30 วัน

นายหัสวุฒิฯ - ออสเตเรียก็เป็นอย่างนั้นเหมือนกันแล้วก็ได้แยกปัญหาข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายของออสเตเรียที่ใช้คำเหมือนกันหมดจะแปลว่าทบทวนหรือจะแปลว่าอุทธรณ์หรือว่าโต้แย้งผมว่ามันก็เหมือนกัน

นายกมลชัยฯ - ผมอยากจะให้เราพิจารณากฎหมายที่เรามีอยู่ว่าอย่าให้มันเปลี่ยนแปลงของเดิมไปมากเลย ขอเป็นเพียงแต่ช่วงระยะเวลาเอาระยะเวลาตามกฎหมายพิเศษที่มีขบวนการที่สุดอาจจะเป็น 60-90 วัน ส่วนขั้นตอนของเราก็อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการต่ออธิบดีก็ขอให้รักษาสภาพเดิมไว้อย่าไปเปลี่ยนแปลงมันมากเพียงแต่ว่ากฎหมายที่มีบัญญัติเอาไว้เราก็คงไม่เปลี่ยนแปลงอยู่แล้ว แต่กฎหมายที่ไม่ได้บัญญัติเอาไว้ปกติเขาก็สามารถมาฟ้องศาลได้จุดนี้เท่าที่เรารู้เองที่เราจะให้เขาดำเนินการคล้าย ๆ กับกฎหมายอื่นก็คือให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีภายในเวลา 60 วันแต่ขั้นตอนของเขอรึมนี่จะต้องมาขึ้นต่อเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 70 ของเขาถ้าเห็นว่าอุทธรณ์นั้นชอบการกระทำโต้แย้งคัดค้านขอแก้ไขถ้าไม่ชอบก็ต้องเสนอไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูงถัดไปแต่เขาไม่ได้ระบุว่า เป็นระดับอะไรตาม 79(1) แนวปฏิบัติของเรามันจะหลากหลายเพราะเราไม่แตะ พรบ. เดิมของเราอยู่แล้วพรบ. เดิมของเราต่อคณะกรรมการหรือต่ออธิบดีก็ว่ากันไปเลยหรือต่อรัฐมนตรีก็มี ในกรณีพวกสภาวิชาชีพก็ยื่นต่ออธิบดีเลยองค์การนั้นเพียงแต่รับเรื่องแล้วก็ส่งมาให้หน่วยงานที่รับอุทธรณ์ก็คือสภาวิชาชีพเขาจะรับเรื่องแล้วส่งมาให้แต่บางหน่วยงานก็ไม่ทราบว่าเขาจะไปยื่นต่อคณะกรรมการเลยหรือไม่ถ้ามีธุรการคอยรับเรื่องอยู่แล้ว แต่ว่าองค์กรที่วินิจฉัยเบื้องต้นเขาจะไม่มีอำนาจที่จะรีวิวก่อนแล้วเพียงแต่รับเรื่องแล้วก็ส่งมาให้พร้อมสำนวนไม่อย่างนั้นแล้วถ้าไปยื่นต่อชั้นบน เขาก็ต้องมีหนังสือทวงสำนวนขึ้นไปทำเองนี้เพื่อสะดวกเราตรวจเช็ค status quo ที่มีอยู่ในกฎหมายพิเศษอื่นเป็นหลักไว้อย่าให้แตกต่างกันมากนักเพียงแต่ว่าเรื่องระยะเวลาอาจจะกำหนดเอาไว้โดยที่ไม่ให้ศาลปรับเข้าเรื่องละเมิดในทางแพ่งเท่านี้ก็จะก้าวหน้าระดับหนึ่งแล้วของเรา

นายชัยวัฒน์ฯ - ของเยอรมันที่กำหนดหรือแปลว่าถ้ามีการอุทธรณ์ไปแล้วผู้รับอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในระยะเวลาเท่าไร ไม่มีเลขชี้ไหมจริง ๆ ผมเองก็เข้าใจว่าเรื่องนี้อาจจะมียุทธยานิดหน่อยเพราะว่าคือถ้าเราให้ทุกเรื่องมีการอุทธรณ์เท่ากับว่าตัวอธิบดีก็ต้องจัดสตีปจำนวนหนึ่งคอยพิจารณาเรื่องเหล่านี้พอมีการอุทธรณ์ขึ้นมาจะพิจารณา

ข้อเท็จจริงข้อกฎหมายอย่างไร รัฐมนตรีเองก็ต้องมีเจ้าหน้าที่ช่วย ปัญหาว่าในวงราชการเรา
 ขณะนี้มีบุคลากรเพียงพออยู่หรือยังขณะนี้จำนวนข้าราชการขาดมาก ๆ บุคลากรที่จะจัดให้มีขึ้น
 และเข้าใจหลักกฎหมายปกครองพออยู่หรือเปล่าคือไม่เข้าใจหลักในการปกครองนั้นก็ทำให้
 เรื่องไปวนซ้ำอยู่แต่ถ้าเป็นผู้เข้าใจแล้วเรื่องมันก็จะดีขึ้นส่วนในแง่การใช้ศัพท์
 ในกฎหมายไทยเดี๋ยวเราก็ใช้ปน ๆ กันใช้ทบทวนบ้างใช้อุทธรณ์บ้างแต่เท่าที่ฟัง ๆ ดู
 ตราบใดที่ยังอยู่ในฝ่ายปกครองก็ต้องการให้ทบทวนได้ทั้งในแง่ของกฎหมายและในแง่ของ
 ความเหมาะสม การทบทวนความเหมาะสมไม่ได้ก็อาจจะไปจำกัดไว้ในชั้นขององค์กรศาล
 เวลาเราร่างกฎหมายก็มักจะพูดทำนองนั้น การใช้ศัพท์มันก็ไม่ได้แน่นอนไปนักปัญหาคือว่า
 ในการจะเลือกให้มีการอุทธรณ์เสมอไปทุกกรณีทบทวนทุกกรณีก่อนจะไปศาลหรือว่าควรจะปล่อย
 ให้เป็นการเลือกคือหน่วยงานไหนพร้อมที่จะทำจัดระเบียบขึ้นหน่วยงานนั้นก็ใช้วิธีการอย่างนั้น
 จะเป็นอย่างนั้นได้ไหม

นายหัสวุฒิฯ - ผมว่าน่าจะปล่อยไปตามเรื่องอย่างที่ท่านประชาชนว่าเพราะ
 เหตุที่ว่าบางเรื่องจะไปอุทธรณ์กับใครอย่างไรว่ารัฐมนตรีเป็นคนวินิจฉัยจะให้รัฐมนตรี
 ทบทวนมันก็ออกมาอย่างเดิมอย่างก็อาจารย์บรรศักดิ์ มันไม่มีใครที่จะบอกว่าที่ตัวเอง
 ชี้ไปแล้วผิดอาจจะมียังอยู่บ้างแต่ว่ามันยาก มันคงต้องปล่อยให้ไปไปตามเรื่องในกรณี
 ที่ถ้ามีการวินิจฉัยเบื้องต้นอย่างเช่นอธิบดี เราอาจจะทิ้งให้เป็นบทกฎหมายฉบับนั้นว่าการ
 ได้แย้งหรือการทบทวนหรือการอุทธรณ์ขึ้นไปในระดับของปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีอีกทีแล้ว
 ค่อยไปส่งศาล ไม่จำเป็นต้องไประบุว่าต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งทุกเรื่องเสมอไปเพราะบาง
 เรื่องไม่รู้จะไปอุทธรณ์กับใคร

นายบุญตรีฯ - เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญเพราะมันโยงกับเรื่องของระบบราชการ
 อย่างระบบคณะกรรมการของเรา ๆ ก็ต้องยอมรับว่ามันเป็นขั้นตอนในทางแก้ปัญหาก็เรามีอยู่
 ในขณะที่ไม่มีศาลปกครองแต่เป็นเพียงการแก้ปัญหาของฝ่ายปกครองที่จะให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ
 มีความพอใจระดับหนึ่งซึ่งเราก็ยอมรับว่ามันไม่ใช่เป็นระบบเดียวกันเพราะว่าบางอันก็มี
 บางอันไม่มีอย่างก็อาจารย์กมลชัยเสนอว่าอันไหนที่มีอยู่ก็อย่าไปแตะผมก็เห็นด้วยตรงนี้
 แต่อันไหนที่ยังไม่มีผมว่าเราก็น่าจะใส่ระบบนี้เข้าไปก็คงมีจำนวนไม่น้อยที่กฎหมาย
 ยังไม่ได้บัญญัติเอาไว้ ผมว่าเป็น modelที่น่าสนใจของเยอรมันในแง่ที่ว่ามันย้อนกลับไปเท่า

ซึ่งองค์กรที่เขามีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนั้นจริง ๆ เขาเป็นคนตัดสินใจมาเอง แล้วก็ให้
ผู้บังคับบัญชาเขาวิจัยมาอีกทีหนึ่งมันเป็น model ที่อาจจะเป็นตัวอย่างสำหรับกฎหมายอื่น ๆ
ต่อไปแทนที่ว่าจะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาให้ เยอะแยะไปหมดก็อาจจะทำให้การบริหารงาน
มีประสิทธิภาพมากขึ้น

นายชัยวัฒน์ฯ - อย่างที่อาจารย์บวศิกต์ว่ามันก็เป็นหลักขององค์กรอยู่แล้ว
องค์กรไหนมีอำนาจออกคำสั่งนั้นรับผิดชอบเรื่องนั้นถ้าเขาออกมาไม่ถูกต้อง เขาก็พร้อมจะ
แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งก็ได้ กรณีที่ฝ่ายปกครองจะทบทวนว่ามีคนร้องเรียนปกติทำได้อยู่
แล้วแต่ปัญหาถ้าเราจะมาเขียนในกฎหมายมันเป็น เรื่องของอย่างอื่นอย่างเช่นเรื่อง
ต่อไปนี้ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเวลาจะมีลักษณะ เป็นไปอีกแบบถ้าจะเขียนกัน

นายบุญศรีฯ - คือที่จริงเรื่องของการโต้แย้งก็ เรียกได้ว่าเป็นขั้นตอนก่อน
ที่จะนำเรื่องมาฟ้องศาลปกครองของเขอรมันคือมันไปโยงเรื่องของศาลปกครองด้วยเราก็
ต้องพิจารณาในประเด็นที่อาจารย์พูดถึงว่าเรามีความเป็นไปได้ที่จะมีศาลปกครองขึ้นมารองรับ
รับโครงสร้างอันนี้

นายชัยวัฒน์ฯ - คงมีแน่แต่ปัญหาเมื่อไรเท่านั้นเองทุกฝ่ายก็คงเข้าใจกันอยู่ปัญหา
ของผมตรงนี้ก็คือว่าเราจะใช้แบบหลักของเขอรมันคือบังคับทุกกรณีให้มีการทบทวนก่อนจึงจะมา
ชี้ขาดในองค์กรศาลได้ หรือจะปล่อยให้ เป็นไปตามที่เป็นอยู่ขณะนี้แต่ว่าใช้ระบบแบบส่งเสริม
ผมเกรงนิดเดียวถ้าเราใช้ระบบบังคับของเขอรมัน ตัวเจ้าหน้าที่จะพิจารณาทบทวนมันต้องมี
ตามความเป็นจริงของเมืองไทยมีหรือเปล่า อย่างยกตัวอย่างผมมีการทบทวนมาจากข้างล่าง
ถึงระดับอธิบดี ๆ ให้ใครพิจารณาจากอธิบดีถึงรัฐมนตรี ๆ ให้ใครพิจารณา ถ้ากรณีนี้บุคคล
ที่พิจารณาไม่มีผมเข้าใจว่าทำให้แทนที่จะเร็วก็กลับเป็นช้า ถ้าเป็นอย่างนี้จะดีกว่าไหมในแง่ที่ว่า
เราจะใช้เด็ดขาดทุกเรื่องหรือให้ เขาพัฒนาในเรื่องกระทรวง ทบวง กรม ตั้งขึ้นมาเอง
ถ้าเขาพร้อมคิดว่าเขามีระเบียบบริหารในชั้นเมื่อไรอุทธรณ์อย่างไรก็วางระเบียบขึ้น
พอเขาวางระเบียบในกรณีนั้นก็หมายความว่ามีการทบทวนอุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเวลา
เท่านั้น ถ้าเกินกำหนดเวลาก็ผ่านไปศาลคือความจริงก็คงเป็นโอกาสเลือกมากกว่า
ไม่ใช่เป็น เรื่องบังคับมันก็อาจจะมีการองค์กรที่พิจารณาทบทวน ๆ เสร็จแล้วฝอยนั้นก็ต่อไป

ศาลหรือว่าไปองค์กรร้องทุกข์ก็แล้วแต่กำหนดระยะเวลาอายุความพิเศษ เพื่อให้เห็นชัดแตกต่างจากละเมิดว่าเป็นขั้นตอนเท่านั้นหรือเปล่าหรือจะเอาเด็ดขาดทุกกรณีอย่างของเยอรมัน

นายกมลชัยฯ - ส่วนราชการไทยทุกวันนี้บางแห่งก็ยังรับวินิจฉัยอุทธรณ์อยู่ถึงแม้กฎหมายไม่ได้บังคับเอาไว้ก็มีที่อธิบดีรับวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องมาแต่ concept เรื่องนิติกรรมทางปกครองยังไม่เกิดขึ้น เรื่องอำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่ระดับไหนที่หัวหน้างานหน้าที่ในการออกคำสั่งนั้นมันไม่ได้ เข้มงวดมากมายอย่างที่ผ่านมาก็ยังไม่ค่อย เป็นรูปแบบที่เดียว ขอยกตัวอย่างของกรมแรงงานมีเจ้าหน้าที่ระดับต่ำอยู่หลายประเภทด้วยกัน มีทั้งงานกองทุนเงินทดแทนถ้าวินิจฉัยไปแล้วก็มีขั้นตอนอุทธรณ์รองรับอยู่แล้วก็ยังมีสารวัตรแรงงานซึ่ง เรียกว่าพนักงานตรวจแรงงานไปตรวจตามโรงงานต่าง ๆ ถ้าพบว่าปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เขาก็จะมีคำสั่ง บางทีก็ออกเป็นคำเตือนก็แล้วแต่เตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องจ่ายค่าชดเชยค่าล่วงเวลาต่าง ๆ รวมทั้งระเบียบข้อบังคับในการทำงาน อีกขั้นตอนหนึ่งก็คือหลังจากที่นายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วลูกจ้างก็มาร้องเรียน เขาก็จะมีอีกหน่วยงานหนึ่งก็คือรับเรื่องราววินิจฉัยข้อร้องทุกข์ลูกจ้างมาร้องทุกข์ เขาก็มีหนังสือเชิญนายจ้างมาแล้วก็วินิจฉัยไป เป็นคำวินิจฉัยเช่นกัน คำวินิจฉัยต่าง ๆ เหล่านี้ซึ่งออกเป็นรูปคำเตือนไม่มีขั้นตอนของการอุทธรณ์แต่ในทางปฏิบัติก็มีการอุทธรณ์กันไปยังอธิบดี ๆ ก็ส่งมายังกองนิติการซึ่งจะมีงานอุทธรณ์รับเรื่องนี้อย่างต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ไม่มีกฎหมายรองรับแต่สุดท้ายอธิบดีก็มีคำสั่งจะยืนตามหรือจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็แล้วแต่ตามความเห็นที่นิติการเสนอไป แต่จะเป็นคนละองค์กรกันขั้นตอนแรก เป็นพนักงานตรวจแรงงานขั้นตอนหลัง เป็นนิติการแม้ว่าคนทำคำสั่งที่แท้จริงคืออธิบดี แต่ท่านก็คงเป็นตราขงถ้าท่านไม่เห็นด้วยท่านก็ทงกลับมาส่วนใหญ่ท่านก็จะ เห็นด้วย เพราะ เป็นปัญหาทางกฎหมายอันนี้จะ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าทางปฏิบัติของเราถึงแม้มีกฎหมายหลายฉบับซึ่งไม่ได้ว่าถึงขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้แต่ส่วนราชการก็มีองค์กรที่รองรับ เรื่องอุทธรณ์แล้วก็วินิจฉัยสั่งการเช่นกัน แต่ไม่ใช่เป็นลักษณะการบังคับถ้าเราจะทำ เป็นลักษณะการบังคับแน่นอนส่วนราชการที่ยังไม่มี เขาก็จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้รองรับกับกฎหมาย แต่ผมเองก็ไม่ค่อยมั่นใจเท่าไร เพราะว่ามีอุปสรรคที่ที่ประสบมาอาจจะยังมีไม่เพียงพอว่าจะมีนิติกรรมทางปกครองอย่างอื่นอีกมากมายมหาศาลขนาดใหญ่ ซึ่งถ้าเราบังคับให้ เข้ามารูปร่างนี้แล้วมันจะทำให้การบริหารติดขัด เป็นข้อที่ผมเองก็ไม่แน่ใจคิดว่าถ้าทำได้ก็ดีแต่ความหลากหลายของคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะบังคับให้ เข้ามารูปร่างนี้ทั้งหมดคงต้องพิจารณากันให้รอบคอบกันอีกขั้นหนึ่ง

๒๕.๓๙

99563

40

นายชัยวัฒน์ฯ - ตอนนี้ก็เที่ยงแล้วเราเลื่อนไปไว้คราวหน้าอีกที่ว่าประเด็นนี้จะเอา
อย่างไรกันดีเรื่องอนุชรรณขอปิดประชุม

ปิดประชุมเวลา 12.00 น.

ดิศกัต โทษระกิตย์
ผู้จดยางานการประชุม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

ครั้งที่ 16-16/2534

วันพุธ ที่ 21 สิงหาคม 2534

ผู้ที่มาประชุม

- | | | |
|-----------------|----------------|-----------------------------|
| 1. นายชัชวาลย์ | วงศ์วัฒนศาสตร์ | ทำหน้าที่ประธานฯ |
| 2. นายบรรศักดิ์ | อุวรรณโณ | กรรมการฯ |
| 3. นายภมลชัย | รัตนสกาวงศ์ | กรรมการฯ |
| 4. นายบุญศรี | มีวงษ์อุโฆษ | กรรมการฯ |
| 5. นายหัสวุฒิ | วิจิตวิรัชกุล | กรรมการฯ |
| 6. นายสมคิด | เลิศไพฑูรย์ | กรรมการฯ |
| 7. นายสงขุทศ | ยงกุล | กรรมการและเลขานุการฯ |
| 8. นายนิพนธ์ | ยะกิมิ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ |
| 9. นายดิศักดิ์ | โหดระกิตต์ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ |

ผู้ที่ไม่มาประชุม

- | | |
|-------------------------------|------------|
| 1. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา | จิตรราชการ |
| (นายประเสริฐ นาสกุล) | |
| 2. นายโกดิน พลกุล | ติตราชการ |
| 3. นายชาญชัย แสงวงศ์ | ติตราชการ |

เริ่มประชุมเวลา 9.00 นาฬิกา

ระเบียบวาระการประชุม การยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

เนื่องจากประธานาธิบดีราชการ ที่ประชุมจึงได้ เสนอนายชัยวัฒน์ทำหน้าที่
ประธานที่ประชุม

นายชัยวัฒน์ - ที่ประชุมยังค้างการพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ภวชใน
ฝ่ายปกครอง โดยมีแนวความเห็นเป็นสองแนว คือ แนวแรก ใช้ระบบเยอรมันที่ให้
อุทธรณ์ต่อผู้ออกนิติกรรมและเรื่องอาจจะไปสู่ผู้บังคับบัญชา แนวที่สอง จัดตั้งองค์กร
พิเศษมารับอุทธรณ์

นายภวชชัย - เรื่องอุทธรณ์นั้น ผมเห็นว่าถ้าให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่
ผู้ออกนิติกรรมทางปกครองเป็นคนรับพิจารณา ถ้าเห็นด้วยก็ไปเลยถ้าไม่เห็นด้วย
ก็ให้ผู้บังคับบัญชาที่สูงเหนือขึ้นไปวินิจฉัยทำนองของเยอรมันนั้นจะทำให้ปฏิบัติไม่ตรงกัน
เพราะว่ามีพระราชบัญญัติหลายฉบับบัญญัติ เรื่องการอุทธรณ์ไว้ เป็นพิเศษซึ่งเราก็จะ
ไม่เอาการอุทธรณ์นี้ไปใช้บังคับกับกรณีนั้น และบทบัญญัติพิเศษเหล่านั้นก็ไม่ได้มีการให้
ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกนิติกรรมทำนองของเยอรมัน เพราะฉะนั้นร่างเราไม่ควร
จะไปให้มีความแตกต่างในเรื่องนี้ถ้าเราจะให้มีบทบัญญัติ เรื่องอุทธรณ์เอาไว้เราควรจะ
ยึดรูปแบบของไทยเราซึ่งทำกันอยู่คืออุทธรณ์ต่อหน่วยงานซึ่งอยู่ระดับสูงขึ้นไป แต่เรา
จะไปกำหนดให้อธิบดีหรือว่าให้รัฐมนตรีคงลำบากเหมือนกันกรณีซึ่งเป็นนิติกรรมซึ่ง
ออกโดยส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี การที่จะส่งเรื่องเข้ามาแล้วเรื่อง
ทั้งหมดมาสู่อยู่ในกองในกระทรวงคงไม่ใช่หลักการที่ดี ก็ควรจะให้มีการอุทธรณ์กับ
เจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นไปเลย ส่วนระยะเวลาเข้าใจว่าของเราส่วนใหญ่จะเป็น
ระยะเวลา 30 วันภายหลังจากที่ได้รับนิติกรรมนั้น เขาจะอุทธรณ์ไปไหนเราก็อาจ
จะบังคับไปเลย และเจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์นั้นถ้ารับอุทธรณ์แล้วไม่วินิจฉัยให้ภายใน
30 วัน หรือ 60 วันแล้วแต่จะเลือก ก็ถือว่ายื่นและสามารถที่จะไปดำเนินการทาง
ศาลได้เลย รูปแบบน่าจะออกมาในลักษณะเช่นนี้

นายบุญศรี - คือ เรื่องการอุทธรณ์ของเยอรมันคือมีทั้งลักษณะให้สิทธิ
และลักษณะของการตัดสิทธิ ในแง่ที่ว่าไม่ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด
ไว้ก็จะเป็นการตัดสิทธิ์ที่จะไปฟ้องศาลปกครองเลย ฉะนั้นผมว่าประเด็นที่เราจะต้อง

พิจารณาดูจะลองเอาประเด็นของเซอร์มันมาพิจารณาทุกขระเด็นว่าเราจะเอาของ
 เขาทุกขระเด็นหรือไม่ แต่ผมมีความเห็นว่า เรื่องของรูปแบบการอุทธรณ์ของเซอร์มัน
 เป็นรูปแบบที่ Practical ในแง่ที่ว่ามีประสิทธิภาพที่สุดเท่าที่ผมมองดู เพราะว่าถ้า
 หากว่าไปใช้วิธีการที่เราใช้กันอยู่เท่ากับว่าผู้ที่รับเรื่องอุทธรณ์ก็ต้องพิจารณาใหม่ ซึ่ง
 ตัวเองไม่เคยจับมาก่อนเลย เพราะฉะนั้นการที่จะเข้าสู่เรื่องต้องอาศัยเวลามากมาย
 พอสมควร ผมเห็นแย้งกับอาจารย์กมลชัยฯ ในแง่ที่ว่าอาจจะเห็นรูปแบบที่มีความสมบูรณ์
 ในตัวเอง ถ้าสามารถที่จะใช้ได้จะเป็นแบบอย่างรูปแบบการอุทธรณ์ต่อไป ที่เราใช้อยู่
 เป็นระบบกรรมการซึ่งเราอาจจะเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นแบบนี้ก็ได้ ฉะนั้นผมก็ยังคิดว่า
 จะกำหนดรูปแบบไปในกฎหมายนี้ก่อน แต่กฎหมายอื่นที่มีวิธีการอุทธรณ์ก็ไม่ได้กระทบ
 ระยะแรกอาจจะมีความลึกลับกันอยู่บ้างแต่คิดว่ายังดีกว่า

นายชัยวัฒน์ฯ - เพื่อให้ภาพชัดขึ้นจริงๆ อย่างที่ได้เคยพูดคือ เรื่องระหว่าง
 อุทธรณ์กับการตรวจสอบ เราชอบใช้คำอุทธรณ์ก็จริง แต่เข้าใจว่าเนื้อหาสาระที่แท้จริง
 ก็คือการตรวจสอบอีกครึ่งหนึ่งโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งตามหลักกฎหมายขณะนี้ที่เราพูด
 กันอยู่ก็คือว่า ใครมีอำนาจออกนิติกรรมอันไหน เขาก็ต้องมีอำนาจที่จะเพิกถอนนิติกรรม
 อันนั้น ถ้านิติกรรมอันนั้นมันไม่ถูกต้อง คำอุทธรณ์ที่พูดอยู่ขณะนี้ที่จริงคือการทบทวน
 อีกครึ่งหนึ่งของฝ่ายปกครองว่าจะขึ้นตามเดิมหรือจะแก้ เพียงแต่ว่าการตรวจสอบ
 ทบทวนนี้ทำโดยคนเดิมหรือทำโดยผู้บังคับบัญชาของคนเดิม ประเด็นจะอยู่ที่ตรงนี้

นายหัสวุฒิฯ - ในเรื่องนี้ตอนร่างผมก็อยากจะให้เราถกกันเล็กน้อย
 อย่างที่อาจารย์วรศักดิ์ฯ พูดตั้งแต่เมื่อครั้งก่อนนั่นแหละ เรื่องการเพิกถอนหรือยกเลิกก็
 ควรเอาให้แน่และก็เป็นแนวเดียวกันไม่ฉะนั้นแล้วก็พูดอย่างที่ว่า บางทีเราก็เข้าใจ
 ว่าอุทธรณ์ก็คือทบทวนต่อไปก็ทบทวนก็คือทบทวน ถ้าอุทธรณ์เราก็อาจจะต้องพูดกันให้ชัด
 เฉยว่าคำ ๆ นี้จะใช้ที่ไหน ผมว่าจะเป็นบรรทัดฐาน คือคงไม่ได้หมายถึงร่างของเรา
 เท่านั้นโดยทั่วไปก็ใช้อย่างที่ท่านประธานฯ พูดมาว่า เราค่อนข้างจะไม่ได้กำหนดลงไปให้
 ชัดเจน ผมอยากจะให้เรามองตรงนี้ด้วย

นายบุญศรีฯ - ตามศัพท์ของเซอร์มันคือ "โต้แย้ง"

นางสมถวิลฯ - ความจริงศัพท์ผมไม่ได้ตั้งใจว่าจะใช้คำไหนอย่างไร
 เพียงแต่อยากจะทำให้ร่างของเราเมื่อออกไปแล้วคนทั่วไปซึ่งเคยจับกฎหมายเขารู้สึกว่า
 เขาเข้าใจง่าย เพราะเขาเคยรู้ว่าขั้นตอนนี้เป็นอะไรแล้วก็ได้ศัพท์ที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลง
 ในกรณีที่ไม่ใช่ของใหม่ เช่น เรื่องการอุทธรณ์หรือการตรวจสอบอะไรก็แล้วแต่ บทบัญญัติ
 ของเราก็มีมาแต่เดิมผมว่าจำนวนเกือบจะทั้งหมดจะใช้คำว่า "การอุทธรณ์" หมวดบัญญัติ
 ว่าด้วย "การอุทธรณ์" แล้วก็ใช้อุทธรณ์มาตลอด แล้วในการอุทธรณ์หรือในการวินิจฉัย
 อุทธรณ์นั้น คือการตรวจสอบทั้งความชอบด้วยข้อกำหนดทุกอย่าง เขาตรวจสอบทั้งนั้น
 เพราะฉะนั้นถ้าสมมติเราใช้ของเยอรมัน เรื่องการโต้แย้ง ผู้ใช้กฎหมายจะต้องมาทำ
 ความเข้าใจใหม่อีกที แล้วก็จะมีความหมายฉบับนี้เมื่อไปใช้คู่กับกฎหมายอื่นแล้ว
 จะไม่ค่อยไปด้วยกันเท่าไร โดสเฉพาะตัวถ้อยคำอยากจะทำให้ไปด้วยกันได้

นายสมถวิลฯ - ประธานฯ ผมค่อนข้างเห็นด้วยอาจารย์ถวิลฯ ผมรู้สึก
 ว่าระบบกฎหมายไทยไม่มีปัญหา ในกฎหมายปัจจุบันของเราเราก็ใช้อยู่ทั้งสองคำ ถ้า
 ผมจำไม่ผิดเกี่ยวกับเรื่องของกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เขาใช้คำว่า การ
 อุทธรณ์ แล้วคำสองคำนี้ผมว่าถ้าเราเขียนต่อท้ายเข้ามาอุทธรณ์ในชั้นไหนผมว่าก็ชัดแล้ว
 ที่ผ่านมาก็ทำกันอยู่ ตัวอย่างเช่น เราใช้คำว่านิติกรรม นิติกรรมทางปกครองนิติกรรม
 ทางแพ่งเราก็ใช้ได้ อยู่ สัญญาทางปกครองสัญญาทางแพ่งแม้จะเป็นคำเดียวกันแต่ก็ไม่ก่อ
 ให้เกิดความสับสนใดๆทั้งสิ้น ในปัจจุบันผมก็คิดว่าถ้าไม่มีผลมากนักก็น่าจะใช้คำเดิมน่าจะ
 พอชัดเจนอยู่พอสมควรเลยที่เดียว

นายชัยวัฒน์ฯ - ที่ผมอยากจะเรียนที่ประชุมคือ ในเรื่องสาระเราพูด
 ตรงกัน พูดเป็นเรื่องเดียวกัน สองเรื่องศัพท์ก็แล้วแต่ที่ประชุมจะเลือกอาจจะโต้แย้ง
 หรือทบทวนแล้วแต่ หรือเราอาจจะใช้คำเดิมอย่างที่ว่าคืออุทธรณ์ แต่ต้องเข้าใจว่า
 ถ้าอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองแล้วก็ตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกำหนดและความ
 เหมาะสม

นางสมลชัยฯ - ท่านประธาน อีกประเด็นที่อาจารย์บุญศรีฯ ระบุว่า อุกุทธธรรมมีสอง Dimension คือทั้งได้สิทธิและทั้งเสียสิทธิ ความจริงแล้วของเรากล้ามี ขั้นตอนการอุกุทธธรรมแนวของศาล เราก็มองกับของเยอรมันถ้ามีบทบัญญัติอุกุทธธรรมไว้แล้ว ถ้าไม่ใช้บทบัญญัติอุกุทธธรรมตามพระราชบัญญัติก็จะไปฟ้องศาลโดยตรงไม่ได้ ถือว่าเกิน บทบัญญัติ ฉะนั้นจุดนี้ไม่น่าจะมีปัญหาเพราะของเราย่อมตรงกับของเยอรมันพอดี

นายบุญศรีฯ - คือท่านประธานฯครับผมนึกขึ้นมาถึงโครงสร้างที่ท่าน อาจารย์อมรรณงามจะสร้างศาลปกครองขึ้นมาก็ว่าจะพัฒนากฎการชุดต่าง ๆ ให้ มาทำหน้าที่ เป็นศาลปกครองขึ้นต้น สำหรับในเยอรมันขั้นตอนการโต้แย้งที่พูดถึงซึ่งเรา จะใช้คำว่าอะไรก็แล้วแต่ เขาบอกว่าเป็นขั้นตอนก่อนการพิจารณาในศาล เพราะฉะนั้น ซึ่งต้องผ่านด้วย ฉะนั้นก็เหมือนกับว่าเป็นขั้นตอนที่สุจริตขึ้นมาไม่ได้หมายความว่าพอเขา ออกคำสั่งมาก็จะดังไปที่ศาลได้เลย แต่ต้องผ่านขั้นตอนอันนี้ก่อนซึ่งจะเป็นไปได้ไหมว่า เราจะเอาขั้นตอนก่อนการพิจารณาของศาลแทรกเข้าไปในโครงสร้างที่เรามีอยู่คือใน เรื่องของการอุกุทธธรรมซึ่งกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดเอาไว้ เราจะแทรก ตรงนี้เข้าไปได้หรือไม่

นางสมลชัยฯ - ผมว่าขั้นตอนที่เรากำลังพิจารณาอยู่นี้หมายถึงในกรณีที่ กฎหมายไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องอุกุทธธรรมเอาไว้ ถ้ามีก็คงเป็นไปตามนั้นอยู่แล้ว แล้วก็ บทบัญญัติในเรื่องขั้นตอนการอุกุทธธรรมก็เทียบได้กับของเยอรมัน เพียงแต่ว่ามีอีกจำนวน หนึ่งข้อที่ไม่มีขั้นตอนนี้เอาไว้ เราคงจะมาพิจารณาอีกในเรื่องที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติ เอาไว้เพราะถ้าใช้กฎหมายฉบับนี้แล้วเท่ากับว่าคำสั่งต่างๆ ของฝ่ายปกครองก่อนจะ ไปถึงศาลถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ เป็นไปตามนั้น ถ้าไม่มีก็ต้องมาใช้บทบัญญัติฉบับนี้ ไล่ไว้วันนี้ คอยตักจับกรณีที่ไม่มีขั้นตอนอุกุทธธรรมพิเศษ ซึ่งผมก็ค่อนข้างจะเห็นได้ว่า ควรจะ

นายบวรศักดิ์ฯ - ผมขอเสนออย่างนี้ได้ไหม หลักการเรื่องอุกุทธธรรม คือ 1. ไม่ใช้บังคับในกรณีกฎหมายกำหนดเอาไว้เป็นพิเศษแล้ว 2. ให้ผู้มีส่วนได้เสียอุกุทธธรรม ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แล้วก็ถ้า

ผู้ทำคำสั่งนั้นเป็นคณะกรรมการฯตามกฎหมายก็ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์ ถ้าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจจาก
ราชการส่วนกลางก็ให้อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจทำนิติกรรมฯในราชการส่วนกลางซึ่งผู้รับ
อุทธรณ์ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน ถ้าพิจารณาไม่เสร็จถือว่าเป็นการยกอุทธรณ์
แล้วก็อำนาจการพิจารณาภิเษกไว้เลยว่ามีอำนาจพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงข้อ
กฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งนั้น และก็ต้องให้เหตุผลของการสั่งอุทธรณ์ด้วย
และประเด็นสุดท้าย คือว่าการอุทธรณ์ไม่ suspensive เว้นแต่จะมีการร้องขอโดย
มีเหตุฉุกเฉินหรือการด่วนเป็นการที่วุ่นวายนั้นไม่อาจจะเยียวยาได้ถ้าดำเนินการไปตาม
คำสั่งเลย

นายชัยวิเศษฯ - ผมไม่ทราบว่าการปกครองนี้ครอบคลุมทั้งหมดหรือไม่

นายกมลชัยฯ - ส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยอาจารย์บวรศักดิ์ฯ มีข้อสงสัยอยู่ใน
ในกรณีนิติกรรมฯซึ่งออกโดยคณะกรรมการ ส่วนใหญ่คณะกรรมการจะอยู่ในฐานะที่
ไม่เป็นองค์การรับอุทธรณ์อยู่แล้ว ไม่ทราบว่าจะมีหรือไม่ที่คณะกรรมการจะเป็นองค์การ
หรือหน่วยงานของรัฐขั้นต้นที่รับวินิจฉัยแล้วก็ไม่มีหน่วยงานอื่นมารองรับในชั้นอุทธรณ์
หรืออยู่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่วินิจฉัยอุทธรณ์คงจะต้องดูนิดหนึ่งไม่ทราบว่า จะเป็น
อย่างไร ไม่เช่นนั้นกฎหมายออกไปแล้วจะไม่รับกับในทางปฏิบัติ ส่วนประเด็นที่สอง
คิดว่าคงไม่ใช่สาระสำคัญเท่าไรคือเรื่องที่ว่าผู้รับอุทธรณ์ต้องรับวินิจฉัยภายใน 60 วัน
ถ้าไม่เสร็จก็ถือว่าสิ้นตาม

ในเรื่อง suspensive ก็น่าคิดเหมือนกัน เพราะว่าของเยอรมันถือว่า
suspensive ไม่ต้องมาขอ แต่ถ้าเราไม่ถือเช่นนั้น เราก็ต้องมีบทบัญญัติอีกบทบัญญัติ
ในเรื่องทุเลาการบังคับการคดีฯ วิธีพิจารณาคดีความแพ่ง มาตรา 231 การอุทธรณ์
ไม่เป็นการทุเลาการบังคับคดีโดยมีบทบัญญัติว่าด้วยการขอทุเลาด้วย ที่นี้อาจจะมอง
ในเชิงวิชาการอีกส่วนหนึ่งว่า ในชั้นฝ่ายปกครองกับในชั้นศาลจะมีความแตกต่างกัน
ตรงที่ว่า ศาลแต่ละศาลในการพิจารณาในการมองของวิธีบัญญัติจะเป็นอิสระจากกันไป
ศาลขั้นต้นตัดสินก็มีสภาพบังคับ แต่ในชั้นฝ่ายปกครองเรามักจะมองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
คือภาพรวมของฝ่ายปกครองเราไม่แบ่งเป็นชั้นอย่างชัดเจน เปรียบแต่ว่าให้มีการอุทธรณ์
ภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อนเพราะจุดนี้จึงมีความคิดว่าถึงแม้ฝ่ายปกครองระดับสูง

Informationsinspeifung

จะวินิจฉัยข้ออุทธรณ์ที่เกินไปกว่าอุทธรณ์ในลักษณะที่รื้อฟื้นมาสิทธิอินโพนุสได้ ในจุดนี้ที่ยัง
 อกเถียงกัน เฮอร์มันน์ เลข เห็นว่าถ้ามีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว เรื่องยังไม่สิ้นสุด
 ในกรณีที่เป็นคำสั่งให้ฝ่ายปกครองสามารถที่จะบังคับการได้ เลขก็ให้ทุเลาไว้ก่อนเพราะ
 เกรงจะเกิดความเสียหาย

นายบวรศักดิ์ - ผมขอต่อข้อแรก อาจารย์กมลชัย - ไม่ต้องกังวลเพราะ
 ว่ากฎหมายที่อาจารย์พูดมาทั้งหมดนั้นถ้ามีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์อยู่แล้วจะ
 ไม่ใช่หมวดว่าด้วยอุทธรณ์ของกฎหมายฉบับนี้ เลข ที่นี้คือหมวดอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้จะใช้
 เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดการอุทธรณ์ไว้ เป็นพิเศษ เช่นคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจก็มี
 ปัญหาว่าคณะกรรมการที่ออกนิติกรรมทางปกครองเองก็ได้ และผมคิดว่าในเมืองไทยนั้น
 ควรจะขยายกฎหมายฉบับนี้ไปถึงรัฐวิสาหกิจด้วย เพราะมีผลหลายอย่างมีอำนาจมหาชน
 อยู่หลายอย่าง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯลฯ ซึ่งอันนั้นเขาไม่ได้ทำในฐานะผู้วินิจฉัย
 อุทธรณ์ เพราะว่าถ้ามีกฎหมายพิเศษกำหนดวินิจฉัยอุทธรณ์เอาไว้โดยกรรมการแล้ว
 กฎหมายฉบับนี้ไม่แตะเลย กรณีนี้หมายถึงกรณีที่คณะกรรมการทำหน้าที่เป็นผู้ออกคำสั่ง
 ทางปกครองเสียเองซึ่งก็มีหลายกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น คณะกรรมการอ้อย
 และน้ำตาลทราย

ข้อสอง เรื่อง Suspensive ก็แล้วแต่เราจะถือ Philosophie ของ
 เฮอร์มันน์ ซึ่ง Liberal ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางคดีปกครองของเราตั้งแต่ล่างสุด
 ถึงสูงสุดก็รับกันตลอดก็ไม่มีปัญหาที่จะให้ Suspensive เพราะว่าการดำเนินคดีใน
 ศาลปกครอง ผมคิดว่าเนื่องจากมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเนื่องจากมีศาลปกครอง
 หลายระดับก็อาจจะเป็นไปได้ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่ล่าช้าไป ปัญหา
 ของเราก็คือว่า ถ้าหากว่าเราให้ Suspensive จะมีผลหลายอย่าง คือว่าประการ
 แรกที่สุด เจ้าหน้าที่ไม่ค้อขงถ้าให้อำนาจอยู่แล้วระหว่างที่มีการอุทธรณ์ ถ้าให้
 Suspensive ก็จะหนักมาก พอลพิจารณาอุทธรณ์เสร็จก็ไปศาลอีกระหว่างนั้นอีก 8 ปี
 จะทำอะไรไม่ได้เลย แล้วก็จะเป็นการเปิดโอกาสหรือเปล่าให้คนที่โอกาสดีกว่าใน
 ทางกฎหมายซึ่งเราต้องยอมรับว่ามีอยู่ เช่น นักธุรกิจใหญ่ ๆ ทั้งหลายสามารถใช้
 กระบวนการณ์ไป Obstruction การดำเนินการของรัฐได้ แต่ถ้าเป็นเช่นนั้นก็คง
 ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ที่มุ่งที่จะ Protect สิทธิประชาชน แต่ว่า
 เราไม่ได้ต้องการให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพพอสมควร

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ผมมีข้อสังเกตข้อสุดท้าย ศาลไทยนั้นขึ้นันตลอดมาว่าถ้า
การใช้ดุลพินิจของพนักงานฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายคือปราศจากเหตุผลหรือ
กระทำการโดยทุจริตศาลถึงจะเข้าไปทบทวนการใช้ดุลพินิจนั้น มิเช่นนั้นศาลจะไม่
ก้าวก้าวดุลพินิจ ผมคิดว่าถึงแม้ให้ไปถึงศาลก็ตามขึ้นอยู่กับเรื่อง ประการที่สอง ผม
คิดว่าศาลพร้อมที่จะทบทวนเฉพาะข้อกฎหมาย เท่าที่ผมดูแนวคำพิพากษาศาลฎีกาใน
เวลานี้ ศาลพร้อมที่จะทบทวนเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนดุลพินิจศาลจะ
ไม่ค่อยลงไปตรวจสอบเท่าใดนัก ข้อสังเกตข้อที่สาม คือ จริงๆ แล้วถึงให้ไปศาลได้
ก็ไปในปัญหาข้อกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ไม่ใช่ปัญหาดุลพินิจหรือปัญหาข้อเท็จจริง

นายชัยวัฒน์ - กรณีของเยอรมันวางหลักว่าระหว่างอุทธรณ์จะให้
หยุดอัตโนมัติ กรณีดังกล่าวมีข้อยกเว้นหรือไม่ คือฝ่ายปกครองหรือว่าบุคคลที่สาม
สามารถร้องขอต่อองค์กรที่พิจารณาคือผู้บังคับบัญชาหรือศาลได้หรือไม่ว่าขออย่าให้
Suspensive

นางสมมลชัย - ทำได้ กำลังจะเรียนท่านประธานฯ อยู่ที่เดี๋ยว ใน
กรณีประเด็นนี้ขอเรียนว่า คณะกรรมการฯซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องขั้นต้น
ของเรา ผมเข้าใจว่าคงคล้าย ๆ กัน เช่น คณะกรรมการพิจารณาว่าสิ่งตีพิมพ์ใด
เป็นอันตรายต่อเด็กหรือเยาวชนของเรา ซึ่งของเยอรมันก็มี ทั้งนี้ของเขาคือว่า
กรรมการฯเหล่านี้เกิดจากการหลอหลอมจากผู้แทนหลาย ๆ ฝ่าย แม้แต่ศาลเองก็จะ
ไม่แตะ เพราะศาลเองไม่อยู่ในฐานะที่จะมาหลอหลอมคำวินิจฉัยได้ว่าสิ่งตีพิมพ์นี้เป็น
อันตรายต่อเยาวชนได้ดีกว่ากรรมการขั้นต้น ในจุดนี้ผมจึงเป็นห่วงว่าคณะกรรมการ
วินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์จะมีบุคลากรดีไปกว่ากรรมการฯต่าง ๆ เหล่านี้หรือไม่
อันนี้เป็นเพียงข้อสังเกตว่าองค์กรที่จะมาทบทวนควรมีบุคลากรที่ดีกว่า ถ้าเป็นบุ
คลากรที่ไม่ดีกว่า หรือว่าไม่ใช่เป็นบุคลากรซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนหรือนานาทัศนะ
จากหลาย ๆ สาขาแล้ว ไม่น่าจะเป็นองค์กรที่จะมาทบทวนได้เป็นข้อสังเกตข้อหนึ่ง
สำหรับของเยอรมันในเรื่อง Suspensive บัญญัติเป็นหลักเท่านั้นเองว่า ในเรื่อง
โต้แย้งหรือว่าขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในหรือว่าฟ้องต่อศาลให้มีผลในการทุเลาการบังคับ
ตามนิติกรรมนี้เป็นหลักทั่วไปแต่ไม่ใช่หลักตายตัว ก็ยังมีบทบัญญัติยกเว้นอีกว่า ถ้า
เป็นเรื่องเกี่ยวกับการชำระอัมพาเบอร์ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงค่าภาษีอากรค่าธนา
ค่าธรรมเนียบต่าง ๆ เรียกว่าอัมพาเบอร์ทั้งหมด ถ้าเป็นเรื่องเหล่านี้แล้วไม่สามารถ

Aufgaben
Aufgaben

ทุเลาได้ มีบัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ โดยยึดหลักว่าถ้าโดยวิเคราะห์มาตราการของ
 เจ้าหน้าที่งานตำรวจซึ่งไม่อาจที่จะทุเลาได้หมายถึงไม่อาจจะเลื่อนได้จะต้องดำเนินการ
 การในตอนนั้นเลย แล้วก็เรื่องอื่นซึ่งกฎหมายของสหพันธ์รัฐเขียนไว้อย่างชัดเจน ถ้า
 เป็นกรณีนี้แล้วยกเว้นไว้เลยว่าให้บังคับการได้เลย เรื่องที่สี่ก็คือเรื่องกรณีฉุกเฉิน
 จำเป็นอย่างยิ่งที่จะบังคับการทั้งนี้เนื่องจากพิจารณาแล้วถ้าไม่ดำเนินการหรือบังคับ
 การตามนิติกรรมทางปกครองนั้นปล่อยให้มีการทุเลาการบังคับแล้วผลประโยชน์มหาชน
 จะถูกกระทบกระเทือนเหล่านี้ เราจะมีข้อยกเว้นไว้ ส่วนเรื่องคำร้องที่จะมาขัดหยุด
 วิธีการดังกล่าวก็เปิดช่องไว้เหมือนกัน ทั้งนี้ของเราจะเปลี่ยนหลักของเราหรือไม่ ถ้า
 เราไม่เปลี่ยนของเราแล้วเราก็เห็นว่า วิธีพิจารณาคความแห่งพอบที่จะมาอนุโลมใช้ได้
 เราอาจจะไปเกาะเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคความแห่งพอบที่อาจารย์บรรดักดีเห็นว่า
 ไม่เป็นการทุเลา เพียงแต่ Concept ของวิธีพิจารณาคความแห่งพอบกับเรื่องปกครอง
 ต่างกันตรงว่าในเรื่องปกครองเรามักจะมองในแง่ที่ว่าถ้าจะกระทบถึงผลประโยชน์
 ของมหาชนแล้วก็ เป็นเรื่องด่วน เรื่องจำ เป็นก็ให้ดำเนินการได้เสมอ แต่ของวิธี
 พิจารณาคความแห่งพอบมักจะมองในเรื่องของการบังคับคดีในทรัพย์สินมากกว่า เช่น
 ยึดทรัพย์สินขาดตลาดมากกว่าที่จะมาบังคับการ เช่น เนื้อหาสาระของกฎหมายปกครอง

นายชัยวัฒน์ - ถ้าเป็นอย่างนั้นภาพก็คงเหมือนกัน คือ มีการวางหลัก
 และก็มีข้อยกเว้น ปัญหาว่าเราจะเอาอะไรเป็นหลักเอาอะไรเป็นข้อยกเว้น คนไทย
 ประเภทชอบฟ้องร้องก็มีเยอะถ้าวางหลักไปในทาง Suspensive จะทำให้อีกข้างหนึ่ง
 ซึ่งเป็นฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ก็ต้องมีการจะต้องมาร้องต่อศาลเป็นเรื่องๆ เพื่อไม่ให้
 Suspensive ก็ดึงให้คนอื่นเข้ามาเด็อดร้อนนิดหนึ่ง เห็นว่าถ้าปล่อยไปตามที่เราใช้อยู่
 ในวิธีพิจารณาคความแห่งพอบหรือที่เราติดกันอยู่ในขณะนี้ก็คือว่าก็ไม่เป็นการทุเลาถ้าจะทุเลา
 ก็มาขอเป็นเฉพาะ เรื่องผมว่าภาพชัดกว่ากัน เรื่องนี้อาจจะให้ทุเลาก็จะมีการพิจารณา
 ในจุดนั้น ส่วนจะเขียนหรือไม่ผมมีความรู้สึกว่าจะจริงๆ แล้วฝ่ายปกครองผู้บังคับบัญชายอม
 สักกลับระดับล่างได้เสมอ ผู้บังคับบัญชาสั่งได้อยู่แล้ว แต่อาจจะมีปัญหาเล็กน้อยคือกรณี
 ของส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น แต่จริงๆ กฎหมายหลายฉบับมักจะเขียนส่วนกลางสามารถ
 ยับยั้งการกระทำของส่วนท้องถิ่นได้เพื่อความแข็งขันหรือเพื่อไม่ต้องไปหากฎหมายอื่น
 ลุอีกที่จะเขียนไว้เลยก็ได้จะได้ไม่เป็น เป็นปัญหาในศาล ส่วนกรณีของศาลผมเข้าใจว่า
 คงไม่ต้องเขียนเพราะว่ากรณีของศาลใช้วิธีพิจารณาคความแห่งพอบได้อยู่แล้ว เช่น
 มาตราการชั่วคราว ศาลจริงๆ แล้วมีใช้ระดับคุ้มครองลูกหนี้ในทุกกรณี ผมเข้าใจว่า
 กว้างพอ ส่วนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ความจริงก็มีมาตราการชั่วคราวอยู่แล้วผมว่าถ้า
 ปล่อยไปตามระบบอย่างนี้ผมว่าคงพอไปได้ไหม

นายบุญศรีฯ - ของเขอรมันเขาเป็นกบรเพื่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออก
 คำสั่งทราบอยู่แล้วว่าจะมีผลเมื่อใด คือหลังจากที่เขาสั่งไปแล้วหนึ่งเดือนคือคนข้าง
 จะมีเวลาที่แน่นอนว่าพอนั้นระยะหนึ่งถ้าไม่มีการโต้แย้งก็หมายถึงว่าคำสั่งนั้นก็ยอมใช้
 บังคับได้ สำหรับเรื่องของการโต้แย้งผมมีประเด็นที่จะเสริมอาจารย์บวรศักดิ์ที่ว่า
 อาจารย์บวรศักดิ์กล่าวว่าคนที่อยู่ในฐานะได้เปรียบจะได้เปรียบจากกฎหมายนี้มาก
 เข้าไปอีกผมก็ว่าของเขอรมันก็มีกลไกในการที่จะคุ้มครองในแง่ที่ว่าเขากำหนดว่า
 คำสั่งนั้นจะต้องบอกด้วยว่าจะโต้แย้งอย่างไรโต้แย้งในระยะเวลาเท่าใด ถ้าหากว่า
 ไม่มีในคำสั่งข้อความที่จะอธิบายสิทธิของผู้ที่ถูกคำสั่งนั้นแล้วอายุความจากหนึ่งเดือน
 ก็เป็นหนึ่งปี

นางกมลชัยฯ - ทออนุญาตต่อของอาจารย์บุญศรีฯเลย คือ เรื่องระยะ
 เวลา ผมว่าเราควรจะต้องกำหนดเอาไว้ เพราะว่าเมื่ออยู่สองอย่างด้วยกัน คือ กำหนด
 ในกรณีแรกให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ออกนิติกรรมทางปกครองนั้นวินิจฉัยภายในสามสิบวัน
 หรือภายในหกสิบวันแล้วทิ้งลอสเอาไว้ ก็ไม่มีบทบัญญัติว่าผลจะเป็นอย่างไร ทั้งนี้ถ้า
 เรามายกคดีในเชิงที่ว่าถ้าไม่วินิจฉัยภายในหกสิบวันแล้วก็ถือว่าคำสั่งขึ้น เพราะฉะนั้น
 ในการที่จะไปอุทธรณ์โต้แย้งก็คืออุทธรณ์ต่อศาล ก็คือเอาเหตุผลที่เจ้าหน้าที่ขึ้นต้นวินิจฉัย
 เพราะถือว่าผู้บังคับบัญชาเห็นด้วยตามเหตุผลของเจ้าหน้าที่ขึ้นต้น แต่ถ้าเราไม่กำหนด
 ระยะเวลานี้ไว้ก็ไม่ว่าเมื่อใดจะวินิจฉัยก็ต้องรอไปไม่มีที่สิ้นสุดอันนี้คือข้อเสียของทุกวันนี้
 ที่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์มาเพราะจากประสบการณ์ที่ทำงานมาบางเรื่องก็เสนอไป ถ้า
 ผู้ใหญ่ไม่เห็นด้วยก็วางไว้บ้างเจ้าของเรื่องก็มาตามเพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติเอาไว้
 ในขั้นตอนการอุทธรณ์ แต่เขาก็มาใช้ขั้นตอนนี้ซึ่งเราก็รับวินิจฉัยให้ แต่พอรับเรื่องเข้า
 มาแล้วพอเรื่องโต้แย้งกันไป เวลาไม่มี หรือเรื่องอื่นมาแทน เรื่องก็ถูกหมักหมมเอาไว้
 เป็นเวลาหลาย ๆ เดือน 3-6 เดือนก็ยังเคยปรากฏ เขาก็เลยไม่รู้จะเอาอย่างไร
 จะไปฟ้องศาลหรือว่าจะมารอทางนี้ ผมคิดว่าการบัญญัติไว้เช่นนี้น่าจะเป็นผลดี แล้ว
 ก็มีหลายบทบัญญัติที่บัญญัติในลักษณะทำนองนี้ ถ้าพ้นหกสิบวันไปถือว่าคำสั่งขึ้น แต่แน่นอน
 ผู้รับอุทธรณ์ เขาก็ต้องมีหน้าที่ของเขาที่จะต้องทำให้เสร็จภายในกำหนด ถ้าสมมติว่า
 การที่ปล่อยไว้ให้เรื่องนั้นระยะเวลาไปถือว่าขึ้น ก็ถือว่าบกพร่องต่อหน้าที่ เบ็ดเพียงแต่
 มาตรการที่คุ้มครองประชาชนว่าถ้าไม่วินิจฉัยภายในกำหนดแล้วเขาจะได้ใช้สิทธิทาง
 ศาลได้เลยไม่ต้องมานั่งคอยอีก

นายชัยวัฒน์ฯ - คือเรื่องนี้ถ้าใช้ระบบอย่างนั้นคงต้องกำหนดเวลา ปัญหาที่ผมยังติดใจอยู่ก็คือว่าเราจะใช้ระบบไหนเพราะว่า คือ ถ้าฝ่ายผู้บังคับบัญชา เราขณะนั้นยังไม่พร้อมจะวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือขาดลูกมือช่วยในการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ดี ถ้าเราวางระบบนี้ไว้ก็เท่ากับทุกเรื่องก็ต้องเข้าไปเสมอ ที่เราบอกว่า ถ้าไม่วินิจฉัยภายในหกสิบวันถือว่าขึ้นตามเดิม ทุกเรื่องจะถูกดึงไว้หกสิบวันเสมอ ผมเคยตั้งคำถามในตอนแรกว่า จริง ๆ เราควรจะวางหลักเป็นการทั่วไปทุกกรณีเลย เราไปหาบุคลากรเพิ่มขึ้นมาได้หรือไม่ได้ก็ว่ากันไป หรือว่าเราให้แต่ละหน่วยงานเขาตัดสินใจกันอีกทีให้มีวิธีการนี้จะใช้เมื่อไหร่ก็ให้หน่วยงานนั้นเขากำหนดวิธีการนี้ในตอนของเขาขึ้นมา หลักการเรากำหนดไว้ให้จะใช้เมื่อไหร่ก็แล้วแต่หน่วยงาน อันนี้เป็นจุดที่คิดว่าอะไรจะเป็นประโยชน์กว่ากัน

นายกมลชัยฯ - ถ้าเป็นกรณีหลังผมว่าคงลำบาก เราคงไปฝันเลื่อนลอยไม่ได้ แต่ละส่วนราชการคงไม่กำหนดขั้นตอนนี้ขึ้นมา เพราะว่าเท่ากับเอาหัวงมาคล้องคอตัวเอง ในทางปฏิบัติคงเป็นไปได้ยาก สำหรับเรื่อง Suspensive ผมไม่ติดใจ คิดว่าน่าจะเอาแบบที่อาจารย์บรรณรักษ์ฯ เสนอก็ไม่มีปัญหาในทางราชการรับได้เหมือนกัน เพียงแต่ว่าเราดูข้อเท็จจริงของเราแล้วกันว่าระบบไหนจะใช้ได้ และส่งมอบหมายของเรารับว่าการอุทธรณ์เป็นการทุเลาแล้วทุกฝ่ายก็จะซื้อเวลาด้วยวิธีนี้ เราก็กลับหลักขึ้นมาเป็นข้อยกวันกลับกันได้ไม่มีปัญหา

นายชัยวัฒน์ฯ - เอาหลักว่าอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาก็แล้วกัน แต่ที่นี้ปัญหาตรงที่ว่าการที่จะต้องล่าช้าไปทุกเรื่องหกสิบวัน ความจริงเขาร้อมที่จะวินิจฉัยก็ควรจะให้เขากำ แต่กรณีเขาร้อมที่จะทำแต่เขาเห็นว่ามึนระยะเวลา 60 วันก็เลยไม่ทำ ปัญหาตรงนี้จะแก้อย่างไร

นายบุญศรีฯ - ผมว่าตรงนี้ผมว่าซ้อนกันอยู่สองอัน คืออายุความของการโต้แย้งอันหนึ่งกับกำหนดเวลาที่ว่าผู้ที่ได้รับเรื่องโต้แย้งจะต้องพิจารณาทั้งสองช่วง ซึ่งผมว่าถ้าเรากำหนดอย่างเขอร่มันคือสามสิบวันให้ดำเนินการโต้แย้งก็เป็นระยะเวลาที่พอสมควร แต่ว่าอีกช่วงหนึ่งคือช่วงการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก็แสดงให้เห็นว่า

ก็จะ เป็นปัญหาอย่าง ที่อาจารย์พูดว่าจะยิ่งล่าช้าไป ก็หมายถึงว่าก็เป็น เรื่องของเจ้าหน้าที่ ที่จะต้องเร่งการพิจารณาของตัวเอง เพื่อที่จะดำเนินการให้รวดเร็วคือพิจารณาการ อุทธรณ์ภายในระยะเวลาหกสิบวัน

นายชัยวัฒน์ - จริง ๆ แล้วการทำงานคงจะมีหลากหลาย เพราะว่า นวัตกรรมทางปกครองมีหลายเรื่องมีทั้งเรื่องยากเรื่องง่าย บางทีอาจจะ มีบางเรื่อง ที่หน่วยงานของเขาสามารถที่จะพัฒนาขึ้นมาได้ เรื่องแบบนี้ระดับสูงเขาไม่ต้องการ ที่จะลงไปอีก เขาต้องการเพียงจะหยุดในระดับล่าง อาจจะเป็นเรื่องที่ยาก ๆ หรือว่ามีแนวทางที่แน่ชัดว่า เรื่องนั้นต้องวินิจฉัยอย่างนั้น ๆ ทั้งนี้ถ้าสมมติว่า เรื่องถูกต้อง ตามหลักเกณฑ์ระเบียบที่วางไว้ไม่ผิดระเบียบ ถ้าเราวางหลักกลาง ๆ นี้เสมอไป เท่ากับหลักเกณฑ์นั้นเกิดขึ้นมาไม่ได้ ทุกอย่างจะต้องมารอหกสิบวันสุดท้ายนี้เหมือนกัน เช่น บางเรื่องอนุญาตไม่ได้ถ้าเป็นอย่างนี้ 1 2 3 4 5 ก็พัฒนาแนวทางขึ้นมา หรือว่า หน่วยงานนั้นจะต้องมีหนังสือตอบมาทันที แต่ก็ต้องดูเรื่องอยู่ดี การดูเรื่องผมรู้สึก ว่า ถ้าเขาพร้อมจะดูได้ก็พร้อม ถ้าไม่พร้อมก็ต้องค้างอยู่บนโต๊ะ

นายบรรศักดิ์ - ท่านประธานเราต้องแยกสองเรื่อง ผมคิดว่าเรื่อง แรกคือ ความพร้อมของหน่วยงานของรัฐ กับเรื่องที่สองคือความล่าช้า คือผมเห็นด้วย กับท่านประธานกับการพร้อมของหน่วยงานของรัฐ แต่ผมคิดว่าคงเป็นเหตุที่ เขาจะต้อง พัฒนาแล้วก็อาจจะ เป็นข้อสังเกตของกรรมการชุดนี้ไปได้ด้วยก็ได้ว่า ก.พ. ต้องพิจารณา เรื่องนี้ด้วยที่จะจัดสรรเจ้าหน้าที่กำลังคนให้พอสมควร ประเด็นก็คือความล่าช้าอย่าง ที่ท่านประธานว่าคือจะทำให้ แทบทุกเรื่องที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ล่าช้า ผมมีข้อสังเกตดังนี้

1. อาจจะมีหลายเรื่อง ที่คนไม่ใช้สิทธิภายในสามสิบวัน ก็เป็นอันว่าเขาหมดสิทธิอุทธรณ์
2. ถึงบุคคลใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน ก็หมายความว่านับแต่นั้นไปอีกหกสิบวัน เขาจะได้รับคำวินิจฉัยไม่ว่าจะเป็นไปในทางยกอุทธรณ์หรือว่าในทางที่สมประโยชน์ ของเขาทั้งหมดหรือบางส่วน บังเอิญหกสิบวันรวมกับสามสิบวันเท่ากับอายุความร้องทุกข์ ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นข้อหนึ่ง ข้อสองถึงเราไม่มี เรื่องอุทธรณ์อย่างนี้ พอเขามีคำสั่งเราก็คงไม่พอใจ เขาก็ต้องไปหาช่องทางอื่นที่จะทำให้ เรื่องนี้ได้รับการชี้ขาด ตัวอย่างเช่น สมมติเราไปเขียนหมวดบัญญัตินี้ไว้ในอุทธรณ์เลยผมก็ต้องวิ่งมาหา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือไม่ผมก็ไปศาลเลย ซึ่งเวลาตามความเป็นจริงแล้วก็อาจ

จะยาวนานกว่าที่ใฝ่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยเอง อย่างน้อยเสนอผู้บังคับบัญชาทั้งสองแห่ง เขายังมีโอกาสที่จะแก้ไขเสียก่อนได้ แต่ผมคิดว่าท่านประธานกับอาจารย์กมลรัชฯ ได้กรุณาตัดสินใจตอนไปเสียตอนหนึ่งแล้ว คือที่ไม่บังคับให้เขาต้องกลับไปหาเจ้าหน้าที่คนเดิม ตรงนี้จะช่วยได้มาก เพราะถ้าไปบังคับให้ไปหาเจ้าหน้าที่คนเดิมก่อนแล้ว จึงจะส่งไปให้ผู้บังคับบัญชาอีกจะเสียเวลาสองชั้น สรุปก็คือว่า จริง ๆ แล้ว Option ของเขาที่เราได้เพิ่มขึ้นในกฎวิธีคดีแทนที่จะให้เขาวิ่งไปองค์กรอื่นทบทวนคำวินิจฉัย

นายชัยวัฒน์ฯ - ไปหาคนเดิมผมว่าก็น่าจะมีประโยชน์ เพราะว่าโดยความเป็นจริงแล้ว การไปหาผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปหนึ่งชั้น คือถ้าเอาข้อเท็จจริงเดิมมาใช้ ผู้บังคับบัญชาก็ต้องถามคนเดิมว่าเรื่องเป็นอย่างไร ผมว่ากับไปคนเดิมก็น่าจะเหมาะ เพียงแต่ว่าจะต้องมีขั้นตอนมิดว่า ถ้าคนเดิมไม่เปลี่ยนคือยื่นตามเดิมต้องรับส่งต่อไปเพื่อระดับสูงจะได้ตัดสินได้

นายกมลรัชฯ - เรื่องส่งไปคนเดิมเราได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว ตัวผมเองอยากจะทำให้เหมือนกับกฎหมายอื่น แต่จะเอาอย่างไรก็สุดแต่ที่ประชุมสำหรับเรื่องล่าช้าแล้วความจริงเราไม่ได้มองในแง่ล่าช้าที่เขาจะไปยื่นฟ้อง แต่เรามองว่าสิทธิที่เขาได้รับการเยียวยาล่าช้าหรือไม่ เขาต้องมองในจุดนั้นมากกว่า แต่ Process ของการล่าช้านี้ไม่แน่ คือแม้ว่าเราไม่ได้ทำขั้นตอนอันนี้ก็ไม่ว่าเขาจะได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็ว สมมติเขาไปฟ้องศาลไปดำเนินคดีทางศาล เขายังรู้อีกว่านานเท่าไรกว่าสิทธิเขาได้รับการเยียวยา แต่ถ้าเรากำหนดขั้นตอนบังคับเขาไปเลยก็ทำให้สิทธิของเขาโอกาสที่จะได้รับการเยียวยาได้เร็วขึ้น แน่แน่นอนทุก Case คงไม่เหมือนกัน แต่ว่าถ้าเรามองภาพรวมแล้ว ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาอาจจะให้สิทธิเขาเยียวยาในขั้นนี้เสียเลย ก่อนที่จะไปยังชั้นศาล แต่สุดท้ายบางคนสิทธิอาจจะได้รับการเยียวยาในชั้นศาล บางคนก็อาจจะได้รับการเยียวยาในขั้นตอนอุทธรณ์ฝ่ายปกครอง แต่โดยทั่วไปแล้วไม่น่าจะเอาประเด็นล่าช้าขึ้นมาอยู่เหนือประเด็นเรื่องการเยียวยาสิทธิ

นายหัสสุณีฯ - ผมเห็นว่า การผ่านคนเดิมกับเป็นผลดีจะทำให้รวดเร็วกว่าด้วย สมมติว่าไปผ่านผู้บังคับบัญชา ถ้ามองถึงสภาพความเป็นจริงจะต้องมีหน่วยงานรับเรื่องแล้วจะต้องเริ่มเรื่องใหม่ทั้งหมด แต่สมมติว่าผ่านคนเดิมอย่างที่อาจารย์บุญศรีฯ เสนอหรืออย่างที่ท่านประธานฯ ว่าผมเห็นด้วย เพราะถ้าคนเดิมดูแล้วถ้ากลับคำสั่งที่เคยมีก็จะทำให้รวดเร็วขึ้น ถ้าสมมติว่าไม่กลับก็บังคับให้เขาส่งต่อไปเร็ว ซึ่งอาจจะมึนหนังสือปะหน้าหรือสรุปให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะวินิจฉัยได้ เร็วขึ้นกว่าที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องรับจากหน่วยงานเฉพาะซึ่งจะต้องมาอ่านสำนวนใหม่ทั้งหมด ในแง่ของคู่มือเองจะรู้ด้วยว่าที่ใดตนเองยื่นและเวลาที่คำสั่งที่กลับมาที่รัฐอีกเหมือนกันว่ามาจากที่ใด ในแง่ของการที่จะเพิ่มหน่วยงานอีกก็ไม่ต้อง ผมว่ามีประโยชน์มาก

นายชัยวัฒน์ฯ - จริง ๆ แล้วเท่าที่เคยทำงานกันมาบางหน่วยงานใหญ่ ๆ อย่างกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับจังหวัดก็ดี ตำรวจก็ดี ถ้าเราไปร้องเรื่องที่เกิดจากส่วนภูมิภาค เราก็ต้องมาร้องต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ในส่วนกลางการติดต่อก็อาจจะเป็นเดือนซึ่งจะเป็นข้อเสีย ผมเห็นว่า ในการออกนิติกรรมควรบอกข้อมูลไว้เสร็จว่าถ้าไม่พอใจให้ออกขอร้องต่อใคร เป็นระยะเวลาเท่าไร เสร็จแล้วก็กลับมาขังตัวเขา เราต้องมีระยะเวลาเร่งให้เขาทำรายงานขึ้นไป ปัญหาระยะเวลาตรงนี้จะเอาสักเท่าใดผมนึกเอาตรา ๆ สักสิบห้าวันจะพอหรือไม่ในเมื่อเป็นเรื่องนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเขาเพิ่งออกมาเอง และระยะเวลาที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ในการวินิจฉัยก็คงต้องเขียนชัด

นายกมลชัยฯ - ก็มีให้เลือกลืออยู่สองช่วงคือ สามสิบวันกับหกสิบวัน ปัญหาอยู่ที่ว่าผู้บังคับบัญชาอยู่ในระดับไหน ถ้าระดับที่ไม่มิจานสามสิบวันก็เป็นเวลาที่มาก ดีไม่ดีก็อาจจะย้อนมาให้คนเดิม เขียนคัดค้านหนึ่งก็ได้ ปัญหาอยู่ที่ว่าสามสิบวันถ้าระดับที่จะต้องเดินทางจากต่างจังหวัดมากรุงเทพมหานครฯ รู้สึกจะค่อนข้างน้อยเพราะว่าต้องเดินทางแล้วยังต้องมิจานสารบรรณหลายหน่วยงาน จากกระทรวงมหาดไทย จากกรมมากอง เวลา 30 วันจึงค่อนข้างน้อยถ้าเรามองในแง่ต่างจังหวัด แต่ถ้ามองในแง่กรุงเทพมหานครฯ สามสิบวันก็คงจะพอ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้มีปัญหาผมว่าเอาไว้หกสิบวันก็ได้ แต่นั่นไม่ใช่ว่าเป็นระยะเวลาที่ให้เขาตอบเรื่องแต่หมายถึงนานที่สุดหกสิบวัน ถ้าเป็นไปได้ก็โดยเร็วที่สุด เราอาจจะใช้ถ้อยคำว่าให้วินิจฉัยโดยเร็วที่สุด แต่ทั้งนี้ถ้าเกินหกสิบวันแล้วก็ถือว่ามีความขึ้น แต่อาจจะให้มีคำว่าวินิจฉัยโดยเร็วหรือโดยเร็วที่สุด แล้วค่อยมาลือคเอาตอนท้ายว่าถ้าเลยหกสิบวันก็ถือว่าขึ้น

นายชัยวัฒน์ฯ - มีทางแก้ปัญหาก็ได้บ้างหรือเปล่า สมมติเรากำหนดระยะเวลาไว้ให้สั้น โดยกำหนดด้วยว่าถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามีประเด็นที่จะพิจารณาจริง ๆ แล้ว ซึ่งจะต้องใช้เวลาพิจารณา เขาก็อาจมีหนังสือถึงผู้ยุทธวิธีให้ขอขยายเวลาไปอีกระยะหนึ่ง อย่างเช่นระยะเวลาแรกสามสัปดาห์ และระยะที่สองอีกสามสัปดาห์ถ้าสามสัปดาห์จริง ๆ ไม่เสร็จ คราวนี้ก็ไปหาศาลหรือร้องทุกข์

นายกมลชัยฯ - ท่านประธานฯ ผมไม่เห็นด้วยเรื่องขยายเวลาในขั้นนี้ เพราะว่าผลสุดท้ายแล้วฝ่ายปกครองไม่รู้จะไปขออนุญาตกับใคร เพราะยุทธวิธีต่อผู้บังคับบัญชาก็แล้ว ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้วินิจฉัยแล้ว ถ้ายังมีอำนาจยื่นขยายเวลาก็ต้องไปขอผู้บังคับบัญชาสูงขึ้นไปอีกในกรณีที่จะให้ยืดไปอีกสามสัปดาห์ เพราะฉะนั้นควรจะกำหนดให้ตายตัวไปเลย แต่เราควรมองภาพทั่วไปก็แล้วกัน หรือเรื่องบางอย่างซับซ้อนต้องใช้เวลานาน เรื่องบางอย่างจะต้องมีการส่งข้ามจังหวัด เรื่องบางเรื่องจะต้องมาจากระดับสูงผ่านหลายหน่วยงานมากกว่าจะมาถึงมือจริง ๆ อาจจะหลายวันเวลาระบบราชการเป็นที่ทราบกันอยู่ ต้องร่าง ต้องพิมพ์ ต้องเสนอ ผ่านหลายชั้น เพราะฉะนั้นถ้าเรากำหนดไว้หกสัปดาห์เอาไว้ ไม่ใช่ว่าหกสัปดาห์ทุกคดีทำหกสัปดาห์ แต่ทุกคดีจะต้องวินิจฉัยยุทธวิธีโดยพลัน แต่ถ้าเลยหกสัปดาห์ถือว่ายื่นแต่ถ้าจะไปให้ยื่นขยาย จะติดอยู่ตรงที่ว่าจะต้องขออนุญาตอีก

นายชัยวัฒน์ฯ - ผมพยายามจะลองแก้ปัญหาคือ การที่เราเขียนในกฎหมายว่าโดยพลันหรือโดยเร็วที่สุด รู้ว่าเป็นการเร่ง แต่จริง ๆ แล้วทุกกรณี มีการพิจารณาล่าช้าและเขาก็แก้ตัวได้เสมอ เพราะเรื่องมีมาก มีปัญหาเรื่องนั้นเรื่องนี้ จริง ๆ การเขียนกฎหมาย เช่นนี้ไว้ทางปฏิบัติไม่มีผล

นายหัสวุฒิฯ - ผมว่าน่าจะทำได้อย่างที่เสนอ ผมว่าอยู่ที่วิธีการที่เราจะบัญญัติ อย่างเช่นเราบอกไว้ในกรณีที่มีเหตุผล มีความจำเป็นอาจจะขยายได้อีกไม่เกินสามสัปดาห์ตั้งแต่สิ้นกำหนดระยะเวลาหกสัปดาห์พอดีตามที่เรามาได้ตั้งเป้าไว้ แต่ขณะเดียวกันก็เร่งระยะเวลาอันแรกสามสัปดาห์ ผมว่าน่าจะทำได้ ส่วนที่จะไปขออนุญาตขยายระยะเวลาจากใครคงไม่มีความจำเป็นถ้ากฎหมายบัญญัติอยู่อย่างนั้น

นายกมลชัยฯ - ท่านประธานฯผมว่าเหมือนกัน ถ้าให้ได้อย่างนี้แล้วไม่มีความแตกต่างกันเลย ให้เจ้าหน้าที่ไปบอกเจ้าของเรื่องนี่เฟิงจะหยิบมาได้ เรื่องนี้สำคัญหรือซับซ้อนขอขยายอีกสามสิบวันไม่มีระบบที่ไหนทำกัน ที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไปขอขยายผู้ยื่นคำร้อง ผมว่าเรากำหนดไปเลยต้องวินิจฉัยจะมีค่าว่าโดยพลันหรือไม่ก็สุดแท้แต่ แต่ว่าหกสิบวันแล้วถ้าไม่มีค่าวินิจฉัยก็ถือว่ายื่นเท่านั้น เป็นอันรู้กัน ยากจะให้ใช้คำว่าโดยพลันนั้นหมายถึงว่าไม่ใช่ทุกคดีหรือทุก เรื่องที่ให้หกสิบวันเฟิงงแต่ว่าไม่สามารถที่จะหาระยะเวลาที่วิ่งไปได้ว่าจะเป็นอย่างไรมาก แต่เห็นว่าหกสิบวันก็นาน เพราะฉะนั้นทุก เรื่องจะต้องวินิจฉัยโดยพลันโดยเนื้อหาแล้วก็ไปยึดหยุ่นเอาว่าบุคลากรและปริมาณงานไม่สัมพันธ์กันในทุกส่วนราชการ เพราะฉะนั้นถ้าเราใช้คำว่าโดยพลันหมายถึงว่าทุกคดีให้รีบทำ แต่ท้ายที่สุดของทุกคดีก็คือหกสิบวัน ส่วนเรื่องขยายอะไรผมว่าในทางปฏิบัติแล้วไม่ได้ ยิ่งทำให้กฎหมายยืดยาวไปโดยใช่เหตุ

นายบุญศรีฯ - ถ้าจะแก้ปัญหาอันนี้ผมเห็นว่าเราจะลองอะไรแปลกๆ คือถ้าไม่พิจารณาหรือไม่ออกคำสั่งภายในหกสิบวันให้มีผลตามคำร้องไปเลย ผมคิดว่าจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ Active ขึ้นมาทันที

นายกมลชัยฯ - ไม่ใช่ที่ว่าเจ้าหน้าที่จะ Active คำร้องอุทธรณ์ยังไม่รู้เลยว่าเขาร้องอะไรมา อีกประการหนึ่งซึ่งขัดกับหลักกฎหมายก็คือ หลักวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ใช้วิธีการไต่สวน ถ้าจะแปลภาษาไทยคือการพิสูจน์ความจริง เพราะฉะนั้นอะไรก็แล้วแต่ที่จะผ่านออกไปเป็นคำสั่งและเป็นนิติกรรมทางปกครองจะต้องผ่าน Process การไต่ตรองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ถ้าอย่างนั้นเอาตามขั้นต้นไม่ดีหรืออย่างน้อยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ได้ผ่านกระบวนการการพิสูจน์อะไรแล้วจากขั้นต้นแต่ขั้นสูงไม่อยู่ในวิสัยที่จะไปทบทวนให้ได้ เพราะงานด้านมือก็ถือว่ายื่นไปเลยหกสิบวันก็จะได้ไปฟ้องศาลต่อ ถ้าเรากำหนดไว้อย่างนี้จริง ๆ แล้ว Case ที่จะเลยหกสิบวันน่าจะม้น้อยมากในทางปฏิบัติเพราะว่าเวลาจะเร่งอยู่ ถ้าให้ล่วงเลยไปก็ไม่ใช่เรื่องดีสำหรับข้าราชการผู้รับผิดชอบปล่อยให้คดีเลยหกสิบวัน

๒๖.๑๖

๑๑๕๘๐

17

นายชัยวัฒน์ฯ - หลักกฎหมายปกครองคงเป็นอย่างนั้น คือถ้าเขาไม่ได้มีโอกาสที่พิจารณาก็ถือปฏิเสธ ผมว่าเอาอย่างนี้จะได้หรือไม่ หกสิบวันขอแบ่งเป็น 2 ช่วง สามสิบวันแรกเสร็จแล้วถ้าเขาจะพิจารณาต่อก็ต้องอีกสามสิบวัน ส่วนแนวนี้ก็มีที่ใช้ในกฎหมายไทย เป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่จะต้องหยิบเรื่องขึ้นมาดู

นายธงชัยฯ - ผมมีข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่วินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลาแล้วให้ถือว่าเดินตามของกฎหมายไทยก็มีอยู่ในกฎหมายบางฉบับ อย่างเช่นมาตรา 19 ของกฎหมายเวนคืน ในกรณีให้เวนคืนทรัพย์สินส่วนที่เหลือ ถ้ารัฐมนตรีไม่วินิจฉัยออกฤทธิ์ให้เสร็จภายในหกสิบวันก็ให้ถือว่าให้เวนคืนส่วนที่เหลือตามคำร้องขอของเจ้าของ เข้าใจว่าเป็นส่วนน้อยในกฎหมายไทยอันนี้เป็นข้อสังเกต อีกประการหนึ่งก็คือการกำหนดระยะเวลาไว้ ผมไม่แน่ใจว่าฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยออกฤทธิ์จะโอนภาระให้องค์กรอื่น อย่างเช่น คณะกรรมการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือมีปัญหาอะไรก็ตามให้ตีความ แล้วก็อ้างว่าเรื่องนี้อยู่ในการตีความของกฤษฎีกาก็เคยมี

นายกมลชัยฯ - ระยะเวลาหกสิบวันมีอยู่ในกฎหมายเรา ผมว่ามีกฎหมายหลายสิบฉบับที่เดี๋ยวไม่ใช่มาตราเดี๋ยวละเลขานุการพูดมา โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับวิชาชีพที่ออกฤทธิ์ต่อรัฐมนตรีก็หกสิบวันทั้งนั้น ผมเลขไม่เห็นด้วยที่จะแบ่งเป็นสามสิบกับสามสิบ อาจจะให้เป็นมาตรฐานเดี๋ยวกันแล้วผู้ใช้กฎหมายก็รู้สึกสะดวก

นายชัยวัฒน์ฯ - ผมบอกตรงๆ กฎหมายพวกนี้เขียนระยะเวลาโดยไม่มีเกณฑ์ สามสิบวันบ้างหกสิบวันบ้างแล้วแต่เรื่อง เรื่องไหนเป็นเรื่องง่าย ๆ สั้น ๆ ก็สามสิบวัน เรื่องที่ค่อนข้างเร่งด่วนเรื่องจำเป็นจริง ๆ ก็สิบห้าวัน ก็ยึดไปตามเรื่อง ไม่มีเกณฑ์ที่แน่นอน

นายกมลชัยฯ - ที่นี้ขอมาเป็นกฎหมายรวมก็เขียนลำบาก จริงอยู่ถ้าเป็นเรื่องง่าย ๆ สามสิบวัน เรื่องยากหน่อยผ่านหลายขั้นตอนก็หกสิบวัน แต่ขอเป็นกฎหมายรวมไม่ทราบว่าจะเอาระยะเวลาใดที่จะใช้ได้อย่างเหมาะสม

26.19

๑๑๕๘๓

18

นายชัยวัฒน์ฯ - อย่างที่ผมเสนอแนะก็คือการปล่อยเป็นหลักกฎหมายไว้ เช่นนั้นจะไม่มีผลบังคับควรจะมีระยะเวลาสามเดือน คือคนคนนั้นนอกจากจะพิจารณาจริง ๆ หมายความว่าต้องหยิบเพิ่มมาดู ดูเรื่องจริงๆ เพราะปัจจุบันทุกคนวางแฟ้มอยู่บนโต๊ะเสร็จแล้วก็ไม่ทำอะไร ผมก็อยากเอาระยะเวลามาช่วยบังคับให้กฎหมายเกิดผลมากยิ่งขึ้น โดยแบ่งออกเป็นสองช่วง

นายกมลชัยฯ - ที่นี้ช่วง 30 วันหลังจะต้องทำอย่างไรในทางปฏิบัติ

นายชัยวัฒน์ฯ - เขาก็มีหนังสือฉบับหนึ่ง ว่าเรื่องนี้เขาพิจารณาอยู่เป็น เรื่องที่ต้องใช้เวลาานขอต่อเวลาอีกสามสิบวัน ต่อเวลาตามที่เขากำหนดแต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน

นายกมลชัยฯ - ความจริงขั้นตอนการขอต่อระยะเวลาเคยมีในกฎหมายหรือไม่

นายชัยวัฒน์ฯ - มีครับ จะระยะเวลาที่ให้ต่อมีในกฎหมายหลายฉบับที่ เช่น กฎหมายเวนคืนก็มี กฎหมายก่อสร้างอาคาร ขออนุญาตก่อสร้างรัฐวิสาหกิจจะเขียนสามสิบวัน เหมือนกัน หรือไม่ใช้สามสิบวันก็ขอต่อ แต่ในทางปฏิบัติผมคิดว่าอาจจะเขียนว่ากฎหมายที่ได้กำหนดระยะเวลา แต่ทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาหลายหน่วยงานก็อ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่พอ เรื่องยุ่งมาก ข้อมูลไม่พร้อมบ้าง

นายชงยุทธฯ - ที่ผมยกตัวอย่างไป คือ ผมยกตัวอย่างไปในประเด็นที่ว่า ฝ่ายปกครองถ้าไม่วินิจฉัยภายในกำหนดเราต้องยื่นตาม ส่วนระยะเวลาหกสิบวัน อย่างที่อาจารย์ว่าไว้ ในกฎหมายหลายฉบับก็ได้กำหนดไว้ และกฎหมายโดยส่วนใหญ่แล้วกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ว่าจะต้องยื่นภายในกี่วัน

มติ ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ขก รวบรวมบทบัญญัติ เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามหลักการที่ได้อภิปรายมา