



บทที่ 4

องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง  
ก่อนการกระทำทางปกครอง

จากการได้ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติทั้งหลายโดยเฉพาะในประเทศไทยแล้ว  
พบว่าอำนาจในการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง เองนั้นอยู่ที่

1. บุคคลเพียงคนเดียวซึ่งมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับสูง เช่น  
รัฐมนตรี อธิบดี ฯลฯ<sup>1</sup>
2. คณะบุคคลซึ่งมักอยู่ในรูปของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ฯลฯ

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ฯลฯ

3. หน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ<sup>3</sup>

สำหรับบุคคลคนเดียวนั้น โดยทั่วไปไม่ถือว่าแยกออกจากองค์กรซึ่งตนเป็นหัวหน้าอยู่ โดยเฉพาะองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและการควบคุมดังกล่าวนี้จะได้อาศัยศึกษาอยู่ในรูปแบบและวิธีการควบคุมอยู่แล้ว ดังนั้นจึงแยกเรื่องดังกล่าวไปศึกษาในส่วนรูปแบบและวิธีการควบคุมแทน

ส่วนหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็มักเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยเสริมทางการบริหารและธุรการของคณะกรรมการเป็นส่วนใหญ่ แต่อำนาจการควบคุมที่แท้จริงทั้งหลายมักขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติและซึ่งหน่วยงานนั้นรองรับอยู่เป็นสำคัญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริงตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ก็เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามกฎหมายดังกล่าวเป็นต้น ด้วยเหตุนี้การศึกษาหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลในฝ่ายปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครองอยู่จึงต้องศึกษาร่วมไปกับคณะกรรมการทั้งหลาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไม่จำเป็นต้องแยกศึกษาเป็นพิเศษ

สำหรับคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองนั้น จากการศึกษาพบว่าอาจจำแนกได้ 2 ประเภทหลักคือ ประเภทแรก ได้แก่ คณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองที่มีอำนาจทั่วไป

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

อันได้แก่ คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีทั้งอำนาจควบคุมก่อนและหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง แต่ในบั้นนี้จะศึกษาคณะกรรมการกฤษฎีกา เน้นเฉพาะที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองโดยเฉพาะกรรมการร่างกฎหมาย ส่วนการควบคุมภายหลังโดยกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้ไปศึกษาในส่วนที่สาม ประเภทที่สอง ได้แก่ คณะกรรมการที่มีหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เช่น คณะกรรมการอาหาร, ก็มีหน้าที่ควบคุมตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

#### 4.1 คณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะ : องค์กรที่มีอำนาจควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป

##### 4.1.1 ประวัติความเป็นมา

ในปี พ.ศ. 2466 ได้มีประกาศตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นใหม่หน้าที่ชำระประมวลกฎหมายและร่างกฎหมาย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2475 ให้โอนการร่างกฎหมายในกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร เพื่อความสะดวกในการดำเนินการออกกฎหมาย และรัฐบาลในสมัยนั้นประสงค์ให้มีหน่วยงานหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสภาพเช่นเดียวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ขึ้น โดยโอนงานของกรมร่างกฎหมายมาเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา และให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ร่างกฎหมาย ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย และทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีอำนาจหน้าที่เช่นอย่างสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส<sup>4</sup> ตามกฎหมายดังกล่าวได้แบ่งกรรมการกฤษฎีกา เป็น 2 ประเภทคือ 1. กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมายและ

<sup>4</sup> "ความเป็นมาและงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา," ในหนังสืออนุสรณ์ครบรอบ 48 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2524, หน้า 51 - 53.

ให้คำปรึกษา และ 2. กรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่พิจารณาตีปกรอง<sup>5</sup> ในส่วน  
 ที่พิจารณาตีปกรองนี้ยังไม่เริ่มทำการจนกว่าจะมีกฎหมายตามมาอีกฉบับหนึ่ง เพื่อกำหนด  
 ว่าอะไรเป็นคดีปกรอง และต่อมาได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาตีปกรอง  
 พ.ศ. . . . และร่างพระราชบัญญัติอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกรอง พ.ศ.  
 . . . ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้ว แต่ในระหว่างการพิจารณารัฐบาลได้  
 ขอให้รอไว้ก่อน ต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นแทนตามพระราช  
 บัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการเรื่องราว  
 ร้องทุกข์ไม่ได้ผลเท่าที่ควรจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522  
 ขึ้น รวมกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเรียกว่า  
 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และขุบเล็กกรรมการกฤษฎีกาเดิมไป

คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบไปด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ

1. กรรมการร่างกฎหมาย
2. กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

กรรมการร่างกฎหมายรับผิดชอบในงานราชการของกรรมการร่างกฎหมาย  
 ส่วนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ รับผิดชอบในราชการของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามที่  
 บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งจะกล่าวต่อไปใน  
 ส่วนของงานร่างกฎหมายและ งานร้องทุกข์

#### 4.1.2 การควบคุมฝ่ายปกรองในการออกกฎหมายลำดับรอง : งานร่างกฎหมาย

##### 1. งานร่างกฎหมาย

ตามมาตรา 7 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และคุณสมบัติของกรรมการร่างกฎหมายไว้ ดังนี้

<sup>5</sup> ดู พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มาตรา 8.

ก. จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม คำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

ข. รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

ค. เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

มาตรา 13 ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดินและต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(4) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

(5) มีความรู้และเคยทำงานในการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและมีความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์แก่งานของกรรมการร่างกฎหมาย

นอกจากจะมีกรรมการร่างกฎหมายแล้ว ยังมีเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย และผู้ช่วยเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย ทำหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการในที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะ โดยเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา ค้นคว้ากฎหมายและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพื่อประกอบการพิจารณาการร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขอบบังคับ และภายหลังที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการแล้ว เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง และจัดทำบันทึกความเห็น เสนอกรรมการร่างกฎหมายพิจารณา

(2) ศึกษา ค้นคว้า ทวิบทกฎหมาย และแบบอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายที่จะเสนอกรรมการร่างกฎหมาย เพื่อประกอบการพิจารณาของ กรรมการร่างกฎหมาย

(3) ดำเนินการร่างกฎหมายใหม่ ในกรณีที่มีการร่างกฎหมายมีมติให้ยกฐานะใหม่

(4) ศึกษา พิจารณา ปัญหากฎหมายตามที่กระทรวง ทบวงกรมใดสอบถามมายังกรรมการร่างกฎหมาย และจัดทำบันทึกสรุปขอเท็จจริง และความเห็นเจ้าหน้าที่เสนอที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมาย เพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย

(5) ยกร่างบันทึกความเห็นในปัญหากฎหมายที่กระทรวง ทบวงกรมถามมา เพื่อเสนอต่อกรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณา

(6) ตรวจสอบแก้ไขรายงานการประชุมของกรรมการร่างกฎหมายที่ผู้ช่วยเลขานุการเป็นผู้จัดทำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาและกรรมการร่างกฎหมาย

(7) จัดทำบันทึกรายงานการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขอบบังคับ และประกาศต่าง ๆ และรายงานการพิจารณาปัญหากฎหมาย เมื่อกรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาเสร็จแล้ว พร้อมทั้งแสดงความเห็นของเจ้าหน้าที่ เสนอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อประกอบการพิจารณา

(8) ทำงานวิจัยในโครงการวิจัยกฎหมายตามที่เลขาธิการมอบหมาย ดังนั้นงานของเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายจึงอาจแบ่งเป็น 2 ด้าน คือ

1. งานร่างกฎหมาย
2. งานทำความเข้าใจข้อหาหรือกฎหมาย

#### 1. งานร่างกฎหมาย

โดยปกติการร่าง การพิจารณาและการตรากฎหมายที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจนับเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองใดในตัวเอง แต่เป็นเรื่องการตรากฎหมายที่ดีที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองโดยเหมาะสมและกำหนดกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวให้อยู่ในกรอบ แต่ดาเป็นงานร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารซึ่งถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไปแล้ว การที่มีการตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมายลำดับรองนั้น โดยคณะกรรมการร่างกฎหมายก่อนออกกฎหมายลำดับรองนั้น อาจถือได้ว่าเป็นการควบคุมก่อนการกระทำทางปกครองประการหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เนื้อหาส่วนนี้จึงเน้นการศึกษา การตรวจสอบควบคุมการตรากฎหมายลำดับรอง โดยกรรมการร่างกฎหมายเป็นสำคัญ

โดยปกติ การร่างกฎหมายของรัฐบาล ถ้ากฎหมายนั้นเกี่ยวกับกิจการในหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมใดรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้นก็จะเป็นผู้กร่างกฎหมายนั้นขึ้นตามนโยบายที่รัฐมนตรีจากกระทรวงกำหนด หลังจากที่ยกร่างเสร็จและรัฐมนตรีจากกระทรวงเห็นชอบด้วยแล้ว ก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัตินโยบายและรับหลักการแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงจะส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา การที่จำเป็นต้องให้ส่งร่างกฎหมายไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกขั้นหนึ่งเนื่องจากแม่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมที่เป็นผู้กร่างในขั้นแรกจะเป็นผู้ที่รู้ถึงการปฏิบัติอันแท้จริงและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นหรืออยู่ในฐานะที่คาดหมายได้ว่าเมื่อกฎหมายนั้นใช้แล้วจะมีการปฏิบัติอย่างไร จึงอยู่ในฐานะที่จะสามารถกร่างกฎหมายให้เหมาะสมกับทางปฏิบัติได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่ในการยกร่างอาจจะมีข้อบกพร่อง เช่น นำรายละเอียดอันควรบัญญัติไว้ใน

พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงไปใส่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงไปใส่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติบาง การแบ่งหมวดหมู่ไม่เรียบร้อยหรือร่างกฎหมายมีข้อความขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายโดยไม่จำเป็นบาง อนึ่งในกรณีที่กฎหมายไม่ได้อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมใด เช่น เป็นกฎหมายทั่วไปของประเทศ คณะรัฐมนตรีอาจส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างขึ้นเองทั้งฉบับ นอกจากนี้แม้กฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็อาจลงมติให้คณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างขึ้นทั้งฉบับ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้อยู่โดยเจาหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้นมีโดยกร่างขึ้นมาก่อน

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างกฎหมายแล้ว เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาร่างกฎหมายนั้น หากเป็นร่างที่มีความสำคัญจำเป็นต้องการความรอบคอบในการพิจารณา เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งให้กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งพิจารณา โดยส่งให้เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายประจำกรรมการร่างกฎหมายคณะนั้นเป็นผู้รับผิดชอบการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไป<sup>6</sup>

แต่ถ้าเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแบบในการร่างกฎหมายหรือเป็นกฎหมายที่ไม่ซับซ้อน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะสั่งให้เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคำเนินการให้เสร็จสิ้นตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้<sup>7</sup>

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานประจำปี 2527 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 24.

<sup>7</sup> ดู ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อนบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522, ข้อ 4.



ก่อนที่จะจัดร่างกฎหมายเข้าระเบียบวาระการประชุมของ  
 กรรมการร่างกฎหมายขณะนั้น เลขานุการกรรมการร่าง  
 กฎหมายและผู้ช่วยเลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย จะได  
 ทำการศึกษาร่างกฎหมายอย่างละเอียด ทั้งในหลักการและ  
 แบบการร่างโดยศึกษาเปรียบเทียบกับร่างกฎหมายฉบับอื่น ๆ  
 ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือในสวนเนื้อหาและรายละเอียด  
 อาจต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ  
 เพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายในการ  
 พิจารณาร่างกฎหมาย เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย  
 จะไดเชิญผู้แทนของกระทรวงทบวงกรมซึ่งรัฐมนตรีของ  
 กระทรวงนั้นมีหน้าที่รักษาการกฎหมายนั้นเขาร่วมประชุม  
 เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและวิธปฏิบัติกรของเจ้าหน้าที่ และ  
 แสดงความคิดเห็นของกระทรวงที่ตนเป็นผู้แทนมา ถ้าเป็น  
 ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหลายกระทรวง  
 ก็จะมีผู้แทนของทุกกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องนั้น  
 ผู้แทนที่เขาร่วมประชุมนี้ไม่มีสิทธิลงมติ<sup>8</sup>

วิธีการดังกล่าวนี้ เป็นวิธีการที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ  
 ร่างกฎหมายได้กระทำเพื่อเป็นการประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายก่อน  
 ที่เลขานุการกรรมการร่างกฎหมายได้ส่งร่างกฎหมายลำดับรองให้กรรมการร่างกฎหมาย  
 พิจารณาและเป็นการตรวจสอบควบคุมในเบื้องต้น ในแง่ที่ว่าได้มีการซักถามตัวแทนของ  
 รัฐที่เกี่ยวข้องในร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและให้ชี้แจงก่อนที่ร่าง  
 กฎหมายนั้น ๆ จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย อันเป็นวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุม  
 ฝ่ายปกครองก่อนร่างกฎหมายลำดับรองนั้นมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายได้ทำการพิจารณาร่างกฎหมายลำดับรอง  
 ที่รับมาแล้วก็จะจัดร่างกฎหมายลำดับรองนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมของกรรมการร่าง  
 กฎหมายขณะนั้นให้รับตรวจพิจารณาร่างกฎหมายลำดับรองของกรรมการร่างกฎหมายนั้นตาม  
 ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ  
 ข้อบังคับ หรือประกาศโดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 5 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานประจำปี 2527, หน้า 24.

ข้อ 5 ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขอบบังคับหรือประกาศ โทศกรรมการร่างกฎหมายหรือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา เชิญบุคคลดังต่อไปนี้ ไปชี้แจงแถลงขอเท็จจริงและให้ความคิดเห็นด้วย

- (1) ผู้แทนส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่อง
- (2) ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาตามที่กรรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควร

ในการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย ถ้าเรื่องที่พิจารณาเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของ เอกชน และกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าควรฟังความคิดเห็นของ เอกชนจะเป็นประโยชน์จะขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนของสถาบัน ฝ่ายเอกชนหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่กรรมการร่างกฎหมายเห็นสมควรเข้าร่วมชี้แจงให้ ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

จะเห็นได้ว่าในชั้นกรรมการร่างกฎหมายนี้ นอกจากจะมีการเรียกให้ผู้แทน หน่วยงานทางราชการที่เกี่ยวข้องมาติดตามแล้ว ถ้ากรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าเรื่อง ที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นเกี่ยวกับสิทธิของเอกชนด้วยแล้ว กรรมการร่างกฎหมายก็อาจจะ เชิญเอกชนมาเพื่อรับฟังความคิดเห็นด้วย เพื่อช่วยประกอบในการพิจารณาด้วยวิธีการ ดังกล่าวนี้นี้เป็นการติดตามเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบว่ร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าว นั้น ถ้ามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วนั้น จะก่อภาระแก่เอกชนมากน้อยเพียงไร เพื่อเป็น การประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย วิธีการนี้เป็นการตรวจสอบควบคุม ฝ่ายปกครองก่อนที่ร่างกฎหมายลำดับรองนั้นจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปในอนาคต

ในกรณีที่ผู้แทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่องไม่เห็นพ้องด้วย กับการแก้ไขของกรรมการร่างกฎหมายหลังจากที่กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาแล้วนั้น ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขอบบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 7 (3) ได้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รายงานความเห็นของผู้แทน พร้อมทั้ง เหตุผลหรือ

ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ  
พร้อมกับการเสนอเรื่องเสร็จด้วย

จะเห็นว่า ในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องแสดงเหตุผลหรือ  
ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายที่เห็นควรให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายลำดับรองที่  
เสนอมานั้นไปยังคณะรัฐมนตรี วิธีการนี้เป็นการบังคับผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้แสดง  
เหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการควบคุมดุลพินิจของ  
ฝ่ายปกครองก่อนที่จะฝ่ายปกครองจะทำคำสั่งใด ๆ ออกไป เพื่อเป็นการเตือนให้ฝ่าย  
ปกครองคิดถึงเหตุผลในการที่จะทำคำสั่งออกไปว่าเพราะเหตุใดฝ่ายปกครองจึงออก  
คำสั่งออกไป

ที่กล่าวมาแต่ต้นในส่วนของการร่างกฎหมายนั้นอาจจะไม่ชัดเจนว่ากรรมการ  
ร่างกฎหมายทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือก่อนตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครองนั้น  
ควบคุมฝ่ายปกครองอย่างไร ดังนั้นขอยกตัวอย่างให้เห็นเด่นชัดขึ้น เช่น ตามพระราช  
บัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
มหาดไทย มีอำนาจในการออกแบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งอาคาร และได้  
นำร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมาขอคำปรึกษาจากกรรมการร่างกฎหมาย ๆ เห็นว่า  
อำนาจของรัฐมนตรีในการตราร่างกฎหมายลำดับรองฉบับดังกล่าวนี้มีใช่เป็นการใช้  
อำนาจตามมาตรา 8 (1) แต่ต้องเป็นมาตรา 46 กรรมการร่างกฎหมายให้ความ  
เห็นว่า การที่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจในการตรากฎกระทรวงดังกล่าวนี้มีใช่ใช้อำนาจตาม  
มาตรา 8 (1) แต่ต้องใช้อำนาจตามมาตรา 46 ในการที่จะตรากฎกระทรวงออกมา  
ถ้ารัฐมนตรีมหาดไทยเห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายก็จะแก้ร่างกฎหมาย  
ลำดับรองนั้นก่อน แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมาย ๆ ก็เขียนข้อ  
สังเกตกำกับร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวส่งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่า  
เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมายหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากจุดนี้ก็จะเห็นได้ว่า กรรมการร่างกฎหมายช่วยกลั่นกรองกฎหมายลำดับรอง ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายลำดับรองออกไป โดยช่วยตรวจสอบว่าผู้มีอำนาจในการตรา กฎหมายลำดับรองนั้นมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองหรือไม่ เช่น ในกรณีข้างต้น รัฐมนตรีมหาดไทยใช้อำนาจในการตรากฎกระทรวงตามมาตรา 8 (1) ซึ่งถ้าข้อเท็จจริง ปรากฏว่าในการตรากฎกระทรวงฉบับนั้นมีใช้การตราตามมาตรา 8 (1) แต่ต้องเป็นมาตรา 46 ดังเช่นความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายเช่นนี้จะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายลำดับรอง ฉบับดังกล่าวตราโดยไม่มีอำนาจในการตรา ดังนั้นการที่กรรมการร่างกฎหมายให้คำแนะนำ ไปเท่ากับเป็นการตรวจสอบดูว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองหรือไม่ นอกจากนี้ในกรณีที่ฝ่ายปกครองตรากฎหมายลำดับรองขึ้นมาฉบับหนึ่งและได้กำหนดบทลงโทษ ไว้โดยให้มีผลย้อนหลังก่อนที่กฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ และได้นำร่างกฎหมาย ลำดับรองดังกล่าวขึ้นมาหารือต่อกรรมการร่างกฎหมาย ๆ ก็จะทำให้ขอแนะนำว่า ร่างกฎหมาย ลำดับรองดังกล่าวนั้นขัดต่อหลักกฎหมายอาญาและขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญอีกด้วย

จากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า กรรมการร่างกฎหมายได้ทำหน้าที่ กลั่นกรองร่างกฎหมายลำดับรองฉบับต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารโดยตรวจสอบว่าฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองหรือไม่ ร่างกฎหมายลำดับรองฉบับนั้นขัดต่อกฎหมาย แม่บท หลักกฎหมายทั่วไป หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

เมื่อกรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้ว เลขานุการจะจัดทำเพิ่มเติมเรื่องเสร็จ ซึ่งประกอบด้วย ร่างกฎหมายที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งไปให้ รายงานการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจแก้ไขแล้ว ฯลฯ เพื่อเก็บรักษาไว้สำหรับการตรวจทราบเหตุผลและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของร่างกฎหมาย นั้นต่อไปในภายหน้า<sup>9</sup>

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

4.1.3 การควบคุมฝ่ายปกครอง โดยการให้ความเห็นทางกฎหมาย : งานทำ  
ความเห็นขอหารือกฎหมาย

2. งานทำความเห็นขอหารือกฎหมาย

นอกจากงานร่างกฎหมายที่กรรมการร่างกฎหมายต้องรับผิดชอบแล้ว กรรมการร่างกฎหมายยังมีหน้าที่รับผิดชอบในงานทำความเห็นขอหารือกฎหมาย ตามมาตรา 7 (1)

(ข) อีกด้วย

ตามมาตรา 7 (1) (ข) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ประกอบกับข้อ 3 แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมาย ของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 บุคคลต่อไปนี้ไม่มีสิทธิหารือปัญหาขอกฎหมายต่อกรรมการร่างกฎหมาย

(1) คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง ทบวง กรม

(3) รัฐวิสาหกิจ

(4) คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง โดยผ่านทางกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการนั้น ๆ

(5) ผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะปัญหาตามกฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบ

(6) คณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานสภาท้องถิ่น เฉพาะปัญหาตามกฎหมายที่คณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบ

(7) ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้ขอความเห็นทางกฎหมายเป็นการเฉพาะราย

แต่กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้คำปรึกษาทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ถ้าไม่มีมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งเป็นการภายในของนายกรัฐมนตรีให้พิจารณา คือ

- (1) เรื่องที่มีการฟ้องร้อง เป็นคดีอยู่ในศาล
- (2) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้ว ตามกฎหมาย และกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จักต้องดำเนินการหารือ ก.พ. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าวนั้นเสียก่อน
- (3) เรื่องซึ่งหากให้คำปรึกษาแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองหรือทางการต่างประเทศ <sup>10</sup>

นอกจากข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการขอให้กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้คำปรึกษา ถ้าเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ จะต้องปรากฏว่าปัญหานั้นได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายก่อนแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน

ในกรณีที่เป็นการหารือปัญหาข้อกฎหมาย โดยยังมีได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือส่วนราชการที่มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมายมาก่อน ขอให้หรือตั้งกล่าวจะถูกส่งคืนไปยังส่วนราชการที่ขอความเห็นนั้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น การหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับรถยนต์ ผู้หารือ ก็จะต้องปรึกษาหารือกรมตำรวจในฐานะส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือหารือกระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามกฎหมายนั้นก่อนแล้ว จึงจะขอให้กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นในขั้นต่อไป <sup>11</sup>

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38 - 39.

<sup>11</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ครบรอบ 48 ปี พ.ศ. 2524 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดการพิมพ์พระนคร, 2524), หน้า 84.

อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือมีความจำเป็น  
 อยางอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติ  
 หรือคำสั่ง ส่วนราชการอาจหรือมายังกรรมการร่าง  
 กฎหมายโดยตรง โดยไม่ตองหาหรือส่วนราชการที่มีหน้าที่  
 รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายนั้นก่อนก็ได้<sup>12</sup>

ในทางปฏิบัติข้อหาหรือที่หาหรือในกรรมการร่างกฎหมายนั้นอาจจำแนกเป็น  
 2 ประเภทหลัก คือ ประเภทแรก เป็นข้อหาหรือที่หน่วยงานของรัฐหาหรือไปยังกรรมการ  
 ร่างกฎหมายโดยยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น เช่น กรมป่าไม้อาจหาหรือไปยังกรรมการร่าง  
 กฎหมายว่าคนจะมีอำนาจประกาศให้เขตชายฝั่ง เป็นอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ เป็นต้น  
 ข้อหาหรือประเภทนี้เกิดขึ้นจากการที่ส่วนราชการไม่แน่ใจในปัญหาข้อกฎหมายที่กระทบถึงอำนาจ  
 หน้าที่ตัวการที่กรรมการร่างกฎหมายให้ความเห็นทางกฎหมาย จึงถือเสมือนเป็นการตรวจสอบ  
 ความชอบด้วยกฎหมายในหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะมีการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองนั้น  
 ส่วนข้อหาหรือประเภทที่สอง เป็นข้อหาหรือที่หน่วยงานของรัฐหาหรือไปยังกรรมการร่างกฎหมาย  
 เมื่อเกิดข้อโต้แย้งโดยรัฐหรือหน่วยงานราชการอันหลังการให้ความเห็นทางกฎหมาย  
 ประการหลังนี้อาจเป็นการควบคุมก่อนหรือหลังการกระทำนิติกรรมทางปกครองได้ แล้วแต่  
 หน่วยงานที่หาหรือมานั้นได้ดำเนินการถูกโต้แย้งได้หรือไม่เพียงใด

เมื่อปัญหาข้อหาหรือโต้แย้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เลขาธิการ  
 คณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งปัญหาข้อหาหรือดังกล่าวไปยังกรรมการร่างกฎหมายคณะหนึ่งคณะใด  
 ตามความเชี่ยวชาญของกรรมการร่างกฎหมายคณะนั้น ๆ และตามลำดับความสำคัญของแต่ละ  
 เรื่อง ในกรณีปัญหาข้อหาหรืออันไม่ซับซ้อนหรือเป็นเรื่องด่วนซึ่งจะต้องดำเนินการให้เสร็จ  
 ภายในกำหนด เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการ  
 กฤษฎีกาดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้  
 โดยนัยนี้ การตอบข้อหาหรือดังกล่าว หากกระทำโดยจริงจังก็น่าจะส่งผลให้เป็นการควบคุมความ  
 ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองได้ในภายหลัง

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน.

ในการประชุมพิจารณาให้คำปรึกษาทางกฎหมาย  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือกรมการร่าง  
กฎหมายจะพิจารณาเชิญผู้แทนของหน่วยงานเจ้าของ  
เรื่องที่หารือและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อชี้แจง  
แถลงข้อเท็จจริงหรือความเห็นประกอบการพิจารณา  
ของคณะกรรมการด้วย ดังนั้น ผู้แทนของหน่วยงาน  
ที่เชิญให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงจึงควรเป็นบุคคลที่ทราบ  
ข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของปัญหากฎหมายที่กำลังพิจารณา  
อย่างดี เพราะในกรณีที่กรมการร่างกฎหมายเห็นว่า  
ผู้แทนของหน่วยงานที่มาชี้แจงข้อเท็จจริงไม่สามารถให้  
ข้อเท็จจริงอันจำเป็นแก่การพิจารณาของคณะกรรมการ  
คณะกรรมการอาจขอให้หน่วยงานนั้น ๆ พิจารณาส่งผู้  
แทนมาใหม่หรือส่งผู้แทนมาเพิ่มเติมได้ในทางปฏิบัติแล้ว  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเชิญ  
ผู้แทนตลอดมา เพราะปฏิบัติหน้าที่ราชการของคณะกรรมการ  
อยู่แล้ว นอกจากนี้ถ้าเรื่องที่พิจารณาเป็นเรื่องเกี่ยวกับ  
สิทธิของเอกชน และกรมการร่างกฎหมายเห็นว่าการฟัง  
ความเห็นของเอกชนจะเป็นประโยชน์ก็อาจพิจารณาเชิญ  
ผู้แทนของสถาบันฝ่ายเอกชน หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เห็น  
สมควรเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น  
เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ <sup>13</sup>

จะเห็นได้ว่า การที่กรมการร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้แทนของหน่วยงาน  
เจ้าของเรื่องที่หารือและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงแสดงความเห็นเพื่อประกอบการ  
พิจารณาของกรมการร่างกฎหมายนั้นเป็นการรับฟังก่อนที่กรมการร่างกฎหมายจะให้ความ  
เห็นในปัญหาที่ปรึกษามา ซึ่งพิจารณาในแง่ของกรมการร่างกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า  
วิธีการดังกล่าวเป็นการควบคุมดุลพินิจของกรมการร่างกฎหมายก่อนที่จะมีความเห็นออกไป  
และนอกจากนี้ ถ้าพิจารณาในแง่ของหน่วยราชการที่มาของคำปรึกษาจากกรมการร่าง  
กฎหมายดังกล่าวแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าในวิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการปรึกษาหารือของหน่วย

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.



ราชการโดยสมัครใจ (ไม่ใช่เป็นวิธีการบังคับให้ปรึกษา) ซึ่งวิธีการปรึกษาหารือโดยสมัครใจนี้เป็นการยินยอมของฝ่ายปกครองเองที่จะขอรับคำปรึกษา อันเป็นวิธีการที่ควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองนั้นเอง เป็นคนขอให้ทำ อย่างไรก็ตามความเห็นกรรมการร่างกฎหมายโดยทางทฤษฎีแม้จะเป็นเพียงความเห็น แต่เนื่องจากไม่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจำต้องปฏิบัติตามที่หารือมานั้น จึงถือได้ว่า "ความเห็น" ดังกล่าวเป็นความเห็นที่มีผลผูกพัน (binding opinion) ก่อนที่จะมีการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองออกไป

นอกจากนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วในกรณีเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้น เกี่ยวกับสิทธิเอกชนแล้ว กรรมการร่างกฎหมายก็อาจจะเชิญผู้แทนของเอกชนมาเพื่อรับฟังความคิดเห็นด้วยก็ได้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นการปรึกษาหารือโดยกรรมการร่างกฎหมาย คือให้เอกชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ฝ่ายปกครองกระทำแล้วมีผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน อันเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนทำคำสั่งทางปกครองออกไป

ในแง่กรรมการร่างกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 17 วรรคแรก ได้บัญญัติไว้ดังนี้ "กรรมการร่างกฎหมายผู้ใดมีส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัวในเรื่องที่ปรึกษาหารือเรื่องหนึ่งเรื่องใด ห้ามมิให้เข้าร่วมปรึกษาหารือในเรื่องนั้น "

พิจารณาในมาตรา 17 แล้ว จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ดังกล่าว นั้นเป็นการที่กฎหมายได้เล็งเห็นถึงผลประโยชน์เป็นสำคัญ โดยพิจารณาได้ว่าถ้ากรรมการร่างกฎหมายคนหนึ่งคนใดนั้นมีผลประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่แล้ว อาจเกิดความลำเอียงได้ในการทำความเห็นในปัญหาที่ขอปรึกษามา ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันก่อนที่กรรมการร่างกฎหมายจะทำความเห็นในปัญหาที่ขอปรึกษาโดยที่ตนมีส่วนได้เสียในปัญหา ดังกล่าว กฎหมายจึงห้ามมิให้เข้าร่วมปรึกษาหารือในเรื่องนั้น ๆ ได้



ในกรณีที่ปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เฉพาะที่จำเป็นจะต้อง อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือแนวทางปฏิบัติราชการ เร่งด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้ กรรมการร่างกฎหมายจากคณะต่าง ๆ ประกอบกันเป็น กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษพิจารณาปัญหานั้นก็ได้ กรรมการคณะนี้มีหลักเกณฑ์วิธีการประชุมพิจารณาวินิจฉัย เหมือนกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งที่กล่าวมาแล้ว

แต่ถ้าเป็นปัญหาที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะหลายด้าน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่าง กฎหมายหลายคณะประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ พิจารณาปัญหานั้นก็ได้ โดยมีหลักเกณฑ์การประชุมเช่นเดียวกัน เว้นแต่องค์ประกอบอย่างน้อยต้องมีกรรมการมาประชุมหกคน จึงเป็นองค์ประชุม

ปัญหากฎหมายบางเรื่องอาจได้รับการพิจารณาให้คำปรึกษา โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม กฎหมายใดมีมติหรือคำสั่ง หรือให้วินิจฉัย
- (2) เป็นปัญหาขอกฎหมายที่สำคัญที่กรรมการร่าง กฎหมายคณะใดคณะหนึ่งขอให้วินิจฉัย
- (3) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะใด คณะหนึ่งแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะอื่นหรือคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เคยมีมาแล้วหรือ
- (4) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายแตกต่างกัน ในสาระสำคัญ
- (5) ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่ กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งวินิจฉัยไปแล้ว หรือ
- (6) เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวสมควรได้รับการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย

เมื่อปัญหาขอกฎหมายใดกรรมการร่างกฎหมายใดพิจารณา ในความเห็นเสร็จแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะมีหน้าที่แจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจหรือผู้ที่ ขอคำปรึกษาทราบ และส่งสำเนาให้สำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรีเพื่อนำเรื่องนั้นเสนอต่อคณะกรรมการหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือเพื่อมีมติหรือคำสั่ง โดยในการแจ้งต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะระบุควาว่าเรื่องดังกล่าวเป็นความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะใด หรือของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย

ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในเรื่องใดที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเป็นมติเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติราชการต่อไปได้ ดังนั้นเมื่อกรรมการร่างกฎหมายได้ให้คำปรึกษาในเรื่องใดที่มีลักษณะดังกล่าวและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ถือเป็นแนวปฏิบัติราชการแล้ว ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการซึ่งส่วนราชการจะต้องถือปฏิบัติ<sup>14</sup>

#### 4.2 คณะกรรมการตามกฎหมายไทยซึ่งมีอำนาจเฉพาะเรื่องในการควบคุมฝ่ายปกครอง ก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง

ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของไทยนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าในแต่ละพระราชบัญญัตินั้นจะต้องมีองค์การหนึ่งซึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการ" ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์หลาย ๆ ประการด้วยกัน เช่น ตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาเพื่อวางนโยบายหรือให้มีหน้าที่บริหารกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหาร หรือตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อประสานงานกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด กรรมการบางคนอาจมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎเกณฑ์ ในการทำคำสั่งทางปกครอง และในบางครั้งคณะกรรมการก็มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองตามที่พระราชบัญญัติจะกำหนดให้อำนาจไว้

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน.

ที่กล่าวมาข้างต้นก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าการมีคณะกรรมการนั้นก็เพื่อที่จะ  
ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่แต่งตั้งคณะกรรมการ  
นั้นขึ้นมา

#### 4.2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับคณะกรรมการ

ก. ความหมายของคำว่า "คณะกรรมการ" ในทางวิชาการ

ความหมายของคำว่า "คณะกรรมการ" นั้นได้มีผู้ให้นิยามความหมาย  
ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการ คือ กลุ่มของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการบาง  
อย่างซึ่งมีลักษณะที่เป็นการกระทำของกลุ่ม (group action)<sup>15</sup>
2. คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหาร  
บางอย่าง คณะกรรมการนี้ทำงานเฉพาะแต่ในรูปของกลุ่ม (group) และต้องการ  
ความอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน สำนักงานกรรม-  
การมักจะเป็นแบบกำหนดให้ทำงานบางอย่างพิเศษจากงานประจำตามปกติ<sup>16</sup>
3. คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือ  
องค์กรที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่เพื่อทำหน้าที่ช่วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหรือเฉพาะ  
เรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมายแล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อ

<sup>15</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์พันธ์, "องค์กรแบบคณะกรรมการ," วารสารกฎหมาย  
ปกครอง 2 (เมษายน 2526) : 51.

<sup>16</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์พันธ์, "คณะกรรมการ : การปฏิบัติใหม่ประสิทธิภาพ,"  
วารสารกฎหมายปกครอง 2 (เมษายน 2526) : 63.

องค์การนั้น 17

4. คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ร่วมกันกระทำการอย่างสามารถตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

คณะกรรมการจะมีความหมายอย่างไรก็ตาม ก็จะต้องเห็นได้ว่าเป็นการกระทำของกลุ่มหรือคณะบุคคล ดังนั้นบุคคลเพียง 2 คน ก็ไม่อาจจะประกอบเป็นคณะกรรมการได้ เพราะคณะกรรมการเป็นองค์ประกอบของคณะบุคคลที่นามจะมีมากกว่า 2 คนขึ้นไป<sup>18</sup> ดังนั้นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต้องรวมอยู่ที่คณะบุคคลมิใช่รวมอยู่ที่คน ๆ เดียว

ข. การจำแนกประเภทของคณะกรรมการในทางวิชาการ

โดยปกติคณะกรรมการอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ<sup>19</sup>

1. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา (time scale)
2. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย (purpose)
3. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ของคณะบุคคล (composition)

1. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา (time scale)

คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามระยะเวลาแบ่งได้ 2 ชนิด คือ

---

<sup>17</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร," วารสารมหาดไทย 4 (เมษายน - พฤษภาคม 2522) : 110.

<sup>18</sup> W.J.M. Mackenzie "Committees in Administration," Journal of the Institute of Public Administration XXI (Autumn 1953), pp. 236 - 237.

<sup>19</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร," หน้า 112.

ก. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee)

คณะกรรมการประจำนี้ส่วนมากเป็นคณะกรรมการที่องค์การนั้นได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาหรือตรวจสอบ ตลอดจนเป็นองค์คณะที่จะนำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานที่มีลักษณะทั่ว ๆ ไป และเฉพาะเรื่อง เมื่อมีเรื่องใดผ่านมาก็จะต้องให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาก่อนอันเป็นการกลั่นกรองที่องค์การนั้น ๆ จะวินิจฉัยสั่งการออกไป เช่น Committee of Investigation ภายใต้ Agricultural Marketing Act 1958 คณะกรรมการดังกล่าวที่เป็นคณะกรรมการประจำที่ทำหน้าที่พิจารณาและรายงานให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบทราบและยังมีหน้าที่รับอุทธรณ์จากประชาชนเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองอีกด้วย<sup>20</sup> นอกจากนี้กรรมการสภาจังหวัด กรรมการสภาเทศบาล ตลอดจนกรรมการประจำกระทรวง หรือประจำหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น สภาจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการคลัง หรือสภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการที่ราคาที่ดินปานกลาง แม้แต่ในมหาวิทยาลัยซึ่งมีคณะต่าง ๆ อยู่แล้วนั้น คณะต่าง ๆ ก็อาจแต่งตั้งคณะกรรมการประจำคณะขึ้นเพื่อช่วยในการบริหารงานของคณะด้วย เช่น คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประจำคณะขึ้นเพื่อช่วยงานของคณะนิติศาสตร์ และเมื่อใดที่พิจารณาคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้ว ก็จะทำให้เห็นว่า คณะกรรมการดังกล่าวก็เป็นคณะกรรมการประจำ มีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้ให้อำนาจไว้ เช่น คณะกรรมการสิทธิบัตร ในมาตรา 70 ของพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของอธิบดี ฯลฯ และมีคณะกรรมการบางชุด มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายด้วย เช่น คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 มาตรา 5 โดยให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ พิจารณากำหนดนโยบายการเกษตรและแผนพัฒนาการเกษตร

<sup>20</sup> R.E. Wraith and G.B. Lamb, Public Inquiries as an Instrument of Government, (London : George Allen & Unwin Ltd 1971), P. 101.

และสหกรณ์ เป็นต้น นอกจากนี้คณะกรรมการบางคณะมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีอำนาจในการออกกฎระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8 เป็นต้น

ข. คณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี (Ad Hoc Committee)

คณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี ในภาษาอังกฤษบางทีก็เรียกว่า Special Committee<sup>21</sup> คณะกรรมการดังกล่าวนี้ก่อตั้งขึ้นในโอกาสพิเศษ (Special occasion) หรือสำหรับวัตถุประสงค์ที่พิเศษ (Special purpose) กล่าวคือ เมื่อพิจารณาได้ว่ามีเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาเกิดขึ้นองค์การนั้น ๆ อาจจะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะบุคคลนั้นร่วมพิจารณาคำเนินการและเมื่อกิจการนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปแล้ว คณะกรรมการชุดนั้นก็จะมีหมดสภาพไปในตัว ตัวอย่างเช่น กรณีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ดำริที่จะจัดงานวันรพีขึ้น คณะนิติศาสตร์ก็จะพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการจัดงานวันรพีขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อช่วยจัดเตรียมการดำเนินงานและประสานงาน โดยคณะกรรมการจะมีการประชุมปรึกษาหารือในการเตรียมการงานวันรพีขึ้น และเมื่องานวันรพีเสร็จสิ้นลงแล้ว คณะกรรมการจัดงานรพีก็หมดหน้าที่ลงด้วย อย่างนี้เป็นต้น คณะกรรมการดังกล่าวนี้เรียกว่า คณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี (Ad Hoc Committee or Special Committee)

2. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย (purpose) หรือแต่งตั้งขึ้นตามหน้าที่ (business) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมายหรือตามหน้าที่นี้ แบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด<sup>22</sup> คือ

ก. คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee)

ลักษณะสำคัญของกรรมการประเภทนี้ก็คือ คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารงานในกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะ ดังในกรณีเช่น การมีคณะกรรมการ

<sup>21</sup> J.F. Garner, Administrative Law, 4th ed (London : Butterworths 1974) : 394.

<sup>22</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร," หน้า 113 - 114.

บริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงวางแผน และโครงการการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสมและคั่ง ในกรณีที่รัฐบาลจะบริหารการพิจารณา การเศรษฐกิจแห่งชาติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล รัฐบาลก็อาจจะตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อมีหน้าที่บริหารงานของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้เรียกว่า คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้เรียกได้ว่าเป็นคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) <sup>23</sup>

ข. คณะกรรมการที่ปรึกษาและแนะนำ (Advisory Committee) คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่หน่วยงานของทางราชการหรือองค์การที่แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้น คำแนะนำและคำปรึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่มีผลผูกมัดองค์การหรือหน่วยงานราชการที่นำปัญหามาขอคำปรึกษา การขอคำปรึกษาแนะนำนี้อาจจะเป็นการกระทำโดยสมัครใจ เช่น ตามมาตรา 7 (1) (ข) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้เปิดโอกาสให้บุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ขอให้กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้คำปรึกษา ในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการขอคำปรึกษาแนะนำโดยสมัครใจ แต่ยังมีอีกกรณีหนึ่งที่กฎหมายได้บังคับให้ต้องขอคำปรึกษาแนะนำจากคณะกรรมการ เช่น ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จะออกประกาศกำหนดขายอันตรายก็ต้องฟังความเห็นจากคณะกรรมการยา ตามมาตรา 10 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 หรือในกรณีการวางระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องปรึกษาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่เสียก่อน ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นต้น

3. คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (composition) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคลนี้ แยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ<sup>24</sup>

23- เรื่องเดียวกัน.

24- เรื่องเดียวกัน.



ก. การแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันและมีผลประโยชน์อันเดียวกัน เข้าเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการในอาชีพของตน โดยบุคคลเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะพัฒนากิจการของตนให้มีผลประโยชน์ดียิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการสหภาพนายควม คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทย เป็นต้น

ข. เป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพหรือผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสีย ไม่เหมือนกันหรือขัดแย้งกันแล้วแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประสานกิจการที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกันหรือเพื่อหาทางต่อรองผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการในแบบนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหารซึ่งจะเป็นหนทางจัดข้อขัดแย้งกันได้ เช่น ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 "ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 14 คน ในจำนวนนั้นอย่างน้อยต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้าง 3 คน และฝ่ายลูกจ้าง 3 คน" เป็นต้น

ค. เป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่ต่างอาชีพต่างองค์การเข้ามาทำงานร่วมกัน เป็นต้นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นอาจจะแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาเอง หรือบุคคลภายนอกต่าง ๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการ

#### 4.2.2 องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ

มีข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งในเรื่องวิธีการคัดเลือกบุคคลเป็นคณะกรรมการ ในประเทศอังกฤษนั้น ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้นจะมีคณะกรรมการที่ปรึกษา Advisory Committee ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี คณะกรรมการที่ปรึกษานี้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น<sup>25</sup> และมีบ่อยครั้งที่กฎหมายได้ระบุคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา เพื่อช่วยให้แน่ใจว่าคณะบุคคลที่ได้

<sup>25</sup> J.F. Garner, Administrative Law, P. 74.

ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีขณะเมื่อรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจในการออกกฎระเบียบนั้น<sup>26</sup>  
เช่น มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติสัตว์ปีก ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องตั้งคณะที่ปรึกษา  
เกี่ยวกับการป้องกันสัตว์ปีกของอังกฤษและเวลส์ ประกอบด้วยสมาชิกที่ไม่ได้รับเงิน  
เดือน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีวิธีการปรึกษาหารือกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เพราะต้อง  
การทราบข้อคิดเห็น ทราบรายละเอียดต่าง ๆ คำแนะนำ จากบุคคลเหล่านี้ เช่น  
สมาคมกฎหมาย สถาบันควบคุมมาตรฐาน สมาคมแพทย์ สมาคมสุขภาพและสถาน  
พักผ่อน สมาคมกีฬาแห่งชาติ ฯลฯ เช่น กรณีที่รัฐมนตรีสาธารณสุขจะออกระเบียบ  
เกี่ยวกับวิชาชีพทางการแพทย์และที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติบริการสาธารณสุข  
1946 ก็ได้ปรึกษาสมาคมแพทย์ สมาคมทันตแพทย์ และสมาคมบริหาร (บริการ  
สาธารณสุขแห่งชาติ) เป็นต้น

การที่ได้มีการปรึกษากับกลุ่มผลประโยชน์เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผล  
ประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมให้คำแนะนำในการออกกฎหมายลำดับรอง วิธีการดังกล่าว  
นี้เป็นวิธีการที่ดึงเอาบุคคลภายนอกเข้ามาเมื่อเห็นว่าคำแนะนำของบุคคลภายนอกนี้มี  
ประโยชน์และเป็นคุณต่อการตรากฎหมายลำดับรอง

สำหรับคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของไทยนั้น จะเห็นได้ว่า  
ในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้นส่วนใหญ่จะระบุตำแหน่งหน้าที่การงานเป็นเกณฑ์  
ในการแต่งตั้งเป็นกรรมการซึ่งบุคคลที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งนั้นโดยมากแล้วจะเป็น  
บุคคลที่มาจากหน่วยงานของทางราชการ และนอกจากนี้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น  
ยังให้อำนาจแก่รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาเป็นกรรมการ  
ได้อีกตามจำนวนที่ใคร่ระบุไว้ เช่น พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 6  
ได้บัญญัติดังนี้

---

<sup>26</sup> J.F. Garner, "Consultation in Subordinate Legislation,"  
Public Law (1964), P. 109.

"ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการ  
พันธู์พีช ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็น  
ประธานกรรมการ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรม  
ส่งเสริมการเกษตร และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินเก้าคน  
ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการและหัวหน้ากองควบคุมพีช  
และวัสดุการเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ"

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 4  
โดยบัญญัติดังนี้

"ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี  
เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัด  
กระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข  
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินห้าคน  
ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการและเลขาธิการ  
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการและ  
เลขานุการ

ในพระราชบัญญัติบางตอนได้ระบุให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน  
คณะกรรมการในพระราชบัญญัตินั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการประปานครหลวง มาตรา  
21 โดยบัญญัติดังนี้

"ให้มีคณะกรรมการของการประปานครหลวงคณะหนึ่ง  
เรียกว่า "คณะกรรมการการประปานครหลวง"  
ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการ  
อื่นไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคน ทั้งนี้ไม่รวมผู้  
การซึ่ง เป็นกรรมการโดยตำแหน่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้  
แต่งตั้งหรือถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการ"

มีข้ออ้างกันว่า คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของไทยนั้น ส่วนใหญ่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการโดยการแต่งตั้งนั้นจะถูกระบุ จำกัดจำนวนบุคคลไว้กรรมการโดยการแต่งตั้งดังกล่าวนี้โดยส่วนใหญ่ คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี มีอำนาจในการแต่งตั้ง ดังนั้นในกรณีมีคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี จะมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการตามพระราช บัญญัตินั้น ๆ แม้จะระบุไว้ว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม ดังเช่นมาตรา 6 แห่งพระราช บัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามมีบางกรณีที่พระราชบัญญัติบางฉบับได้ระบุตัวบุคคลที่รัฐมนตรีหรือ คณะรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งเข้ามาเป็นกรรมการด้วย เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์ เกษตรกร พ.ศ. 2517 มาตรา 12 ใต้บัญญัติดังนี้

"ให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง และปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นรอง ประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวง อุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดี กรรมการภายใน อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมส่งเสริม การเกษตรและ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นที่ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินแปดคน ในจำนวนนี้ให้มี ผู้แทนสหกรณ์การเกษตรหนึ่งคน ผู้แทนกลุ่มเกษตรกรหนึ่งคน และเกษตรกรอื่นอีกสามคน"

ในกรณีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการนั้นเมื่อเปรียบ- เทียบกับของต่างประเทศแล้วก็คือวิธีการ co - option เพราะได้พิจารณาแล้วเห็น ว่าการที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยนั้นจะเป็นประโยชน์ เป็นอย่างมากในการดำเนินการ วิธีการนี้นอกจากพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์ เกษตรกร ใต้บัญญัติไว้แล้ว ก็ยังมีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

มาตรา 9 มาตรา 20 ฯลฯ ใ้บัญญัติไว้ให้เห็นอย่างชัดแจ้งด้วย มาตรา 9  
วรรคแรก ใ้บัญญัติไว้ดังนี้

"ใ้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการ  
การอ้อยและน้ำตาลทราย" ประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่งตั้งจาก  
ข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน  
ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจาก  
ข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากข้าราชการ  
ในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อย  
เอกชน และผู้แทนโรงงานเจ็ดคนเป็นกรรมการ"

มาตรา 20 "ใ้คณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า  
"คณะกรรมการบริหาร" ประกอบด้วยผู้แทน  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวง  
พาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน  
ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน ผู้แทนโรงงานสี่คน และ  
ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เป็นกรรมการ"

เมื่อใ้พิจารณาจากมาตรา 9 และมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติอ้อยและ  
น้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ใ้ทำวิธีการ  
co - option เข้ามาใช้โดยใ้ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย ผู้มีส่วน  
ได้เสียเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เรื่องอ้อยและน้ำตาลทรายใ้เรียบร้อย ดังจะ  
เห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติซึ่งใ้ใ้ไว้ดังนี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใ้พระราชบัญญัติ  
ฉบับนี้คือ โดยใ้มีความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงในทาง  
เศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองรักษาผลประโยชน์  
ของชาวไร่อ้อย ในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย สมควร  
จัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาล  
ทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยใ้ชาวไร่อ้อย  
และเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดย  
ตรงเข้ามาร่วมมือกับทางราชการตั้งแต่การผลิตอ้อยไป

จนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทราย  
ทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร่อ้อยและ  
เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรม  
อ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพและเกิด  
ความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงาน  
น้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค จึงจำเป็นต้อง  
ตราพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของไทยนั้นบุคคล  
ภายนอกหรือผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสที่เข้าร่วมเป็นกรรมการได้น้อย ซึ่งตามความเป็น  
จริงแล้วควรจะเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ  
ให้มากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น  
ให้คำแนะนำต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้จะรับฟังแต่กรรมการที่แต่งตั้งโดยตำแหน่งแล้วเท่านั้น

มีข้อพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งคือ วิธีการคัดเลือกบุคคลที่เป็นคณะกรรมการ  
ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของไทยมิได้ระบุถึงวิธีการคัดเลือก  
บุคคลที่จะมาเป็นกรรมการไว้ โดยส่วนใหญ่จะระบุแต่งตั้งโดยตำแหน่งหรือไม่ก็ให้อำนาจ  
แก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้  
ประชาชนไม่ได้ให้ความยอมรับนับถือแก่ "คณะกรรมการ" เมื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท  
ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนเท่ากับ "ศาลยุติธรรม" เนื่องจากประชาชนเห็นว่า  
การคัดเลือกและการแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมนั้น บทกฎหมายได้มีบทบัญญัติที่วาง  
ระบบและกำหนดวิธีการที่ให้ความคุ้มครองผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม จากการแทรกแซง  
การใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

ในกรณีดังกล่าวนี้มีตัวอย่างที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ กรณีของสำนักงานคณะ  
กรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พยายามวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยว  
กับการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เป็นแบบอย่างต่อไป  
โดยเล็งเห็นว่า ในการสร้าง "สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง" ให้เป็นที่ยอมรับโดย  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) จำนวนมากและให้เป็นที่ยอมรับโดยประชาชนทั่วไป

ในลักษณะเดียวกับที่ประชาชนได้ให้การยอมรับแก่ "ศาลยุติธรรม" นั้น นอกเหนือไปจากการดำเนินการเกี่ยวกับการทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาใหม่ "คุณภาพ" ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การนำ "วิธีพิจารณาคดีปกครอง" มาใช้ การจัด "หน่วยบริหารงาน" ตามหลักวิชาการ ฯลฯ แล้วสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาขึ้นในเวลาเร็วที่สุดคือ การพิจารณาระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ (ผู้พิพากษา) ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง เพื่อให้เกิดความเชื่อถือโดยทั่วไป <sup>27</sup>

โดยที่อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นกรรมการกฤษฎีกานั้น แยกเป็น 2 ส่วน คือ อำนาจในการตัดสินใจแต่งตั้ง เป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง ส่วนอำนาจในการกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอให้ฝ่ายการเมืองแต่งตั้ง เป็น "งานประจำ" ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในส่วนงานประจำนั้น ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พัฒนา "กลไกในระบบงานประจำ" สำหรับการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกาขึ้น กล่าวคือ ให้ อ.ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้พิจารณากลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลให้แก่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยในเบื้องต้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการจัดให้มีการกำหนด "หลักเกณฑ์และเงื่อนไข" ต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการคัดเลือก มีการแยกพิจารณากลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเป็นกรรมการออกเป็น 2 กลุ่ม คือ คัดเลือกจากกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการระดับสูง บุคคลเหล่านี้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และอีกกลุ่มคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ การคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดเป็น "แผนนโยบาย" ในการคัดเลือกบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ ในส่วนของ

<sup>27</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, "แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกา," ในอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ขุนประเสริฐสุภมาตรา, " หน้า 155.

ของกรรมการร่างกฎหมายนั้น ได้มีการกำหนด "แผนนโยบาย" ทั้งนี้ ประการแรก  
 ให้มีการเจตน์คุณสมบัติและอาชีพของผู้ที่ประกอบเข้าเป็นกรรมการร่างกฎหมาย  
 ไม่ควรมีคุณสมบัติ อาชีพ และประสบการณ์ในทางใดทางหนึ่งมากเกินไป ประการที่สอง  
 ให้มีการเจตน์ประสบการณ์ของผู้ที่ประกอบเข้าเป็นกรรมการร่างกฎหมาย ประการที่สาม  
 ผู้ที่เป็นกรรมการร่างกฎหมาย ควรมีความเป็นอิสระในแนวความคิดตามคุณสมบัติและ  
 ประสบการณ์ของตนเอง และนอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รวบรวม  
 จดพิมพ์ "เอกสารทางราชการ" ในเรื่องนี้เพื่อให้เป็นหลักฐานและยึดถือปฏิบัติต่อไป  
 และการที่จะให้ประชาชนหรือบุคคลภายนอกยอมรับระบบและกลไกวิธีกลั่นกรองคัดเลือก  
 กรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องแสดงให้เห็นบุคคลภายนอก  
 นอกเหนือจากไปปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนเหล่านี้อย่างเคร่งครัดและสามารถให้เหตุผลหรือ  
 พิสูจน์ความถูกต้องในการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็น "กรรมการกฤษฎีกา" ได้  
 อันเป็นการสร้างความเชื่อถือใน "คณะกรรมการของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง"<sup>28</sup>  
 ให้แก่ประชาชน

เห็นได้ว่าวิธีการคัดเลือกแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นได้มีการวางระเบียบ  
 แนวทางในการคัดเลือกกรรมการอย่างค่อนข้างละเอียดเป็นขั้นตอนซึ่งเป็นการสร้างหลัก  
 ประกันแก่ประชาชนให้มีความเชื่อถือ "กรรมการกฤษฎีกา" เช่น "ศาลยุติธรรม" ได้

ระเบียบแบบแผนเหล่านี้ควรจะเป็น "ต้นแบบ" แก่พระราชบัญญัติต่าง ๆ  
 ในการพัฒนาการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลภายนอกเพื่อเป็น "กรรมการ" ใดต่อไป

เมื่อได้ทราบว่ คณะกรรมการคืออะไร มีความหมายอย่างไร และจำแนก  
 ออกได้กี่ประเภทแล้ว ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของรูปแบบคณะกรรมการ

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 156 - 162.



#### 4.2.3 ข้อดีข้อเสียของคณะกรรมการ

##### ข้อดีของคณะกรรมการ

1. คณะกรรมการมีประโยชน์สำหรับการประสานแผนงานและการดำเนินงาน กล่าวคือ บุคคลที่มาประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการนั้นมีหลายประเภท หลายความคิด เมื่อมาทำงานร่วมกันก็ต้องมีความร่วมมือกันในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคณะกรรมการต้องลงมติในปัญหาสำคัญ ซึ่งมติที่จะออกมาได้นั้นต้องผ่านความคิดเห็นการโต้แย้งคัดค้านของบุคคลที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการชุดนั้นแล้ว เมื่อในที่ประชุมคณะกรรมการยุติปัญหาอย่างไร และลงมติออกมา ก็ถือได้ความที่ออกมานั้นเป็นของคณะกรรมการชุดนั้น
2. ระบบคณะกรรมการนั้นช่วยแก้ไขระบบการผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจไว้แก่บุคคลเพียงคนเดียว เพราะถ้าอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวแล้วเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบและมีอคติ มีความลำเอียง และอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ นอกจากนี้ช่วยลดความรับผิดชอบของบุคคลเพียงคนเดียวที่มีอำนาจในการตัดสินใจ
3. ทำให้การพิจารณาเรื่องที่มีผลประโยชน์ที่ต้องการความคิดเห็นจากกลุ่มคนต่าง ๆ กับประชาชนได้
4. เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาชั้นสูง หรือองค์การที่เกี่ยวข้อง เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่องค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลของรัฐ ก่อนที่องค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลของรัฐนั้นจะทำคำวินิจฉัยออกไป การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะทำคำวินิจฉัยออกไป เป็นต้น
5. ทำให้ได้รับการยอมรับในวงกว้าง โดยเฉพาะผู้เข้าร่วมเป็นกรรมการ

### ข้อเสียของคณะกรรมการ

1. ระบบคณะกรรมการนี้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหาร ในกรณีที่คณะกรรมการไม่มีความมั่นใจพอ และในกรณีที่คณะกรรมการโต้แย้งในปัญหาอย่าง ยืดเยื้อ เพราะมีหลายความคิด หลายความเห็น ดังนั้นจึงทำให้งานบางอย่างของ ทางบริหารเสียเวลาและชักช้าลงไปได้ นอกจากนี้ยังทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกด้วย
  2. เป็นการปิดหลักเรื่องความรับผิดชอบของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง หรือองค์กรการนั้นในกรณีที่ผู้ที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการโดยตรงแล้ว ไม่ประสงค์จะ ให้ผลของคำสั่งหรือการปฏิบัติการของตนออกมา ก็อาจหลบเลี่ยงโดยวิธีส่งเรื่องให้ คณะกรรมการพิจารณาอันเป็นวิธีการอันหนึ่งของการปิดความรับผิดชอบได้
  3. ระบบคณะกรรมการมักก่อให้เกิดความรับผิดชอบโดยส่วนรวม ดังนั้น ในกรณีที่มิขอผิดหลายชั้นก็ไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง เพราะถือว่าเป็นเรื่องส่วนรวม ดังนั้นการตรวจสอบก็ยากลำบาก
  4. เป็นต้นเหตุแห่งความขัดแย้งในทางความคิด และก่อให้เกิดผลเป็น การขัดแย้งในตัวบุคคลด้วย เพราะต่างก็ถือประโยชน์ คือความคิดของตนจนเกินไป
  5. เป็นงานที่ต้องพึ่งฝ่ายเลขานุการอย่างมากถ้ากรรมการไม่เตรียมให้คดีก็จะ เป็นการทำงานที่ไม่มีการเตรียมตัว
  6. กรรมการที่เป็นตัวแทนกลุ่ม อาจไม่ผูกมัดหน่วยงานนั้นเอง
- เมื่อได้ศึกษาระบบของคณะกรรมการ ทั้งข้อดีและข้อเสียของระบบคณะกรรมการไปแล้ว ต่อไปนี้จะกล่าวถึงคณะกรรมการตามกฎหมายไทยเพื่อให้เห็นว่า คณะกรรมการนั้นช่วยคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง ก่อนการกระทำทาง ปกครองอย่างไร โดยจะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในเรื่องต่อไปนี้ คือ อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและแนะนำ อำนาจหน้าที่ในการตรากฎ อำนาจหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง เป็นลำดับ ๆ ไป

#### 4.2.4 อำนาจของคณะกรรมการในการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำ นิติกรรมทางปกครอง

##### 4.2.4.1 การให้คำปรึกษาและแนะนำ

การให้คำปรึกษาและแนะนำนั้นเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนวิธีการหนึ่ง ในอังกฤษวิธีการดังกล่าวได้นำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรากฎหมายลำดับรอง (delegated legislation) เสียเป็นส่วนใหญ่ จุดมุ่งหมายของการให้คำปรึกษาและแนะนำก็เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองนี้เกิดความมั่นใจว่ากฎหมายหรือคำสั่งที่องค์กรฝ่ายปกครองออกมามีผลบังคับใช้หลังจากได้ปรึกษาหารือกับบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้วนั้นจะเป็นสิ่งที่ดีและเป็นที่ยอมรับของบุคคลดังกล่าว<sup>29</sup> เช่น ในกรณีของกฎหมายอังกฤษ ในมาตรา 1 (6) ของพระราชบัญญัติการเกษตร (บทบัญญัติว่าด้วยสารพิษ) 1952 (The Agriculture Poisonous substance Act 1952) ได้บัญญัติว่า "เมื่อรัฐมนตรี . . . เสนอระเบียบใต้อาัยตามกฎหมายฉบับนี้ จะต้องปรึกษากับองค์กรที่รัฐมนตรีเห็นว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้น ๆ " หรือตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติป้องกันสัตว์ปีก 1954 (Protection of Birds Act 1954) ได้บัญญัติว่า "รัฐมนตรีต้องตั้งคณะที่ปรึกษาเกี่ยวกับการป้องกันสัตว์ปีกของอังกฤษและเวลส์ ประกอบด้วยสมาชิกที่ไม่ได้รับเงินเดือน ก่อนที่จะออกคำสั่งเพิ่มหรือลดจำนวนสัตว์ปีกจากบัญชีควบคุมตามกฎหมาย รัฐมนตรี จะต้องปรึกษาคณะที่ปรึกษาก่อนที่จะทำสิ่งอื่นต่อไปได้" แต่ในบางครั้งต้องการความคิดเห็นที่กว้างและลึกซึ้งยิ่งขึ้น การที่จะปรึกษากับบุคคลที่มีส่วนได้เสียนั้นไม่เป็นการเพียงพอ ในระบบกฎหมายอังกฤษนั้นได้ให้อำนาจแก่รัฐในการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ให้คำปรึกษาและแนะนำ (Advisory Committee) เป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวรขึ้นได้ เช่น National

<sup>29</sup> David Foulkes, Administration Law, 5<sup>th</sup> ed (London : Butterworths 1982) : P. 99.

Insurance Advisory Committee ซึ่งตั้งขึ้นตาม The National Insurance Act 1946 พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้อำนาจแก่รัฐมนตรีอย่างกว้างขวางในการตรากฎต่าง ๆ ในเรื่องที่สำคัญ ๆ และนอกจากนี้ยังให้อำนาจในการตั้ง National Insurance Advisory Committee อีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ 1 คน และสมาชิกอีกไม่ต่ำกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 11 คน คณะกรรมการทั้งหมดนี้ได้เลือกโดยรัฐมนตรีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน ต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับโรคเรื้อรังและเกี่ยวกับความพิการ และต้องมีสมาชิก 1 คน ได้รับเลือกหลังจากได้มีการปรึกษาหารือกับนายจ้าง และต้องมีสมาชิก 1 คน ได้รับเลือกหลังจากได้ปรึกษากับพวกคนงานหน้าทั่ว ๆ ไป ของคณะกรรมการดังกล่าวก็คือให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่รัฐมนตรีภายใต้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้

#### ก. การให้คำปรึกษาหารือในด้านการบริหาร

สำหรับตามกฎหมายไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติต่าง ๆ แลวนั้น จะเห็นได้ว่า ในแต่ละพระราชบัญญัติจะมีองค์กรหนึ่งซึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการ" ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หลาย ๆ ประการด้วยกัน เช่น ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในทางบริหาร เช่น คณะกรรมการพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ตามมาตรา 11 มีอำนาจหน้าที่ เช่น

- (1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมและการออกประกาศเกี่ยวกับพันธุ์พืช
- (2) ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับพันธุ์พืช

หรือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 มีอำนาจหน้าที่ เช่น

- (1) เสนอนโยบายกำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายในการทำโครงการหรือแผนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (4) เสนอแนะพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(5) เสนอแนะมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ พร้อมทั้งมาตรการที่จะใช้ในการตรวจสอบและเสนอแนะบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืน เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี

ถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่าคณะกรรมการพันธุ์พืช คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาหารือในทางคำปรึกษาหารือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในคำบริหารนี้จะมีอยู่เป็นอันมากในกฎหมายไทย ซึ่งมีความแตกต่างจากต่างประเทศ เพราะคณะกรรมการที่ให้คำแนะนำปรึกษานี้ในต่างประเทศนั้นส่วนมากแล้วจะเน้นในเรื่อง คณะกรรมการที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีในการตรากฎหมายลำดับรองซึ่งกล่าวมาข้างต้น

มีข้ออ้างถึง เหตุว่าพระราชบัญญัติบางฉบับให้คณะกรรมการกำหนดนโยบายได้เอง เช่น คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีข้ออ้างว่าจะเหมาะสมหรือไม่เพียงไร เพราะงานนโยบายนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนคณะกรรมการนั้นเป็นองค์กรอิสระซึ่งมักอยู่ในกำกับของรัฐมนตรี. การให้คณะกรรมการวางนโยบายเองจึงไม่น่าสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

#### ข. การให้คำปรึกษาแนะนำในการตรากฎหมายลำดับรอง

คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติบางฉบับก็มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น คณะกรรมการควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8 ประกอบกับมาตรา 18 ให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่จราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุม  
อาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนด . . .

มาตรา 18 ให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมี  
อำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวง  
ตามมาตรา 8

ฯลฯ

หรือคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติ  
การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 27 ให้คณะกรรมการพิจารณา  
การทำงานของคนต่างด้าว มีอำนาจดังต่อไปนี้

มาตรา 27 คณะกรรมการมีหน้าที่วินิจฉัย ให้คำแนะนำ  
หรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

1. การออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 4 (6)  
และมาตรา 6
2. การกำหนดงานที่รัฐมนตรีจะประกาศตามมาตรา 12
3. การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 16

ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า ในกฎหมายไทยนั้นผู้มีอำนาจตัดสินใจในกรณีดังกล่าวนี้คือ  
รัฐมนตรีนั้นยังมีอำนาจเด็ดขาดอยู่ที่ว่าจะดำเนินการอย่างไร หากแต่กฎหมายได้บังคับ  
ให้รัฐมนตรีต้องปรึกษารื้อกับคณะกรรมการก่อนจึงจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง  
ออกไปได้ วิธีการดังกล่าวนี้ก็เช่นเดียวกับวิธีการของต่างประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติของไทยนั้นไม่ปรากฏว่ามีระบบวิธีพิจารณา  
ในการปรึกษาเกี่ยวกับกฏการตรากฎหมายลำดับรอง ดังเช่น The Administrative  
Procedure Act 1946 มาตรา 4 (b) ของสหรัฐอเมริกาไม่

## 4.2.4.2 การตรากฎหมาย

ตามทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป รัฐสภาหรือองค์กรนิติบัญญัติ เป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่หลักประการหนึ่ง คือ ตรากฎหมายมาใช้บังคับแก่ประชาชน ภายในประเทศ อย่างไรก็ตามในภาวะปัจจุบันทุก ๆ ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ นานา ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนถึงความมั่นคงของประเทศ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้บางทีก็ต้องการที่จะได้รับการแก้ไขโดยรีบด่วน กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาอาจจะชักช้าเกินกว่าที่จะนำมาใช้ได้หรือบางปัญหาอาจจะเป็นเรื่องปลีกย่อยจนกระทั่งทำให้รัฐสภาตรากฎหมายควบคุมในเรื่องนั้น ๆ แล้ว รัฐสภาอาจไม่มีเวลาที่จะพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่มีความสำคัญมากกว่า ดังนั้นรัฐธรรมนูญของหลายประเทศจึงมีบทบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรบริหารออกกฎหมายมาใช้บังคับได้<sup>30</sup>

กฎหมายฝ่ายบริหารบางประเภทมีคำบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด ประกาศพระบรมราชโองการบางประเภท ประกาศบางฉบับของคณะปฏิวัติ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินบางประเภท และพระราชกฤษฎีกาบางประเภท<sup>31</sup> อย่างไรก็ตาม บรรดารัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ใ้บัญญัติแต่หลักเกณฑ์เรื่องที่สำคัญ ๆ ไว้เท่านั้น แต่บรรดารายละเอียดปลีกย่อยนั้นหาได้บัญญัติรวมถึงไม่ เพราะถ้านำเอารายละเอียดเรื่องปลีกย่อยมาบัญญัติรวมกันทั้งหมดแล้ว จะทำให้กฎหมายนั้นมีรายละเอียดมากเกินไป ยากแก่การจดจำทำให้เกิดความสับสน ดังนั้นกฎหมายแม่บทจึงได้กำหนดหลักการใหญ่ ๆ

<sup>30</sup> สมพล วณิชพันธุ์, "การใช้อำนาจนิติบัญญัติขององค์กรบริหาร,"

รัฐสภาสาร 30 (ตุลาคม 2525) : 69.

<sup>31</sup> กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์, "การร่างกฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 15.

ไว้เท่านั้น ส่วนเรื่องรายละเอียดปลีกย่อยนั้น กฎหมายแม่บทได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายปลีกย่อยขึ้นซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศของกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น

#### ก. การออก Bye - Law ของกฎหมายอังกฤษ

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วเห็นว่า อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้นอาจมิใช่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารแต่เพียงผู้เดียว แต่ยังเป็นอำนาจของคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือเป็นอำนาจของรัฐวิสาหกิจ โดยอาจเทียบการออกกฎหมายลำดับรองของคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ กับการออกกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่า Bye - Law ของอังกฤษ ซึ่งกฎหมายชนิดนี้มิได้ออกโดยราชการส่วนกลาง

Bye - Law มีลักษณะพิเศษ ดังนี้

1. เป็นกฎหมายที่ไม่ได้ออกโดยราชการส่วนกลาง (Central government) แต่ออกโดยองค์การส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอิสระตามกฎหมายเฉพาะ
  2. กฎหมายประเภทนี้จะมีผลเมื่อได้รับการยอมรับจากราชการส่วนกลาง
  3. มีผลบังคับโดยทั่วไปแม้จะถูกจำกัดในท้องถิ่นหรือเฉพาะเรื่อง
  4. ศาลมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายดังกล่าว
- ได้โดยหลัก Ultra Vires <sup>32</sup>

วิธีการในการตรากฎหมาย Bye-Law ของอังกฤษนั้นได้บัญญัติไว้เป็นแบบมาตรฐานใน Local Government Act 1972 มาตรา 235 - 238 ซึ่งกล่าวอย่างคร่าว ๆ ได้ว่า การตรา Bye-Law นั้น จะต้องกระทำภายใต้อำนาจของ Common Seal จะต้องได้รับการยอมรับจากรัฐมนตรีของราชการส่วนกลาง และหลังจากที่ได้ออก Bye-Law แล้ว ก็จะต้องส่ง Bye-Law ไปยังรัฐมนตรีแห่งรัฐ

<sup>32</sup> J.F. Garner, Administrative Law, P. 80.



(Secretary of State) นอกจากนี้ Local Authority จะได้ตั้งข้อสังเกต และให้สำเนาเอกสาร Bye-Law พร้อมทั้งความคิดเห็นของสาธารณชนอันเป็นประโยชน์ และเมื่อ Bye-Law ได้รับการเสนอแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะพิจารณาความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ Local Authority ได้ทำไว้ และในบางครั้งรัฐมนตรีก็จะทำการไต่สวนทั่วไป (Local Inquiry) ในความคิดเห็นต่าง ๆ นั้น ถ้า Bye-Law ที่เสนอไปนั้นได้รับการยอมรับจะต้องมีการกำหนดวันที่ Bye-Law มีผลบังคับใช้ แต่ถ้าไม่มีการกำหนดวันที่มีผลบังคับใช้ไว้ Bye-Law จะมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อสิ้นระยะเวลาหนึ่งเดือนหลังจาก Bye-Law ได้รับการยอมรับแล้ว Bye-Law ที่ได้รับการยอมรับจะได้มีการประกาศเผยแพร่

ส่วนความไม่มีผลของ Bye-Law อาจมีพื้นฐานมาจากผิดรูปแบบหลัก Ultra Vires ความไม่แน่นอนในความหมายหรือในการมีผลบังคับใช้ ความขัดแย้งกันเองในตัวบทกฎหมาย ความไม่มีเหตุผล เป็นต้น

#### ข. การตรากฎหมายลำดับรองของคณะกรรมการในประเทศไทย

คณะกรรมการตามกฎหมายไทยที่มีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารงานบุคคลต่าง ๆ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น คณะกรรมการต่าง ๆ ที่กล่าวมาจะมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบังคับ กฎต่าง ๆ โดยบทกฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้แก่คณะกรรมการ โดยปกติแล้วมักจะระบุไว้ว่า "ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ทางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไป . . . อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง (1) การออกข้อบังคับว่าด้วย . . . ฯลฯ" ซึ่งถ้าเทียบกับ Bye-Law ของอังกฤษแล้วจะเห็นได้ว่า วิธีการตรากฎหมายลำดับรองดังกล่าวของคณะกรรมการนั้น ไม่ได้มีบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายดังเช่น Bye-Law ของอังกฤษ เช่น มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม  
พ.ศ. 2508 โดยบัญญัติไว้ดังนี้

"ให้ ก.ส. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. . . .
2. . . .
3. ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์และแบบเกี่ยวกับ  
การสอบ การขอ การอนุญาต การต่ออายุ  
การสั่งพัก . . ."

แต่ก็มีคณะกรรมการบางคณะที่กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ก่อนที่จะตราข้อ  
บังคับจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน เช่น พระราชบัญญัติการ  
สื่อสารแห่งประเทศไทย มาตรา 29 มาตรา 38 มาตรา 39

มาตรา 29 ภายใต้อำนาจมาตรา 38 และ  
มาตรา 39 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่  
วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ  
การสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยอำนาจหน้าที่  
เช่นว่านี้ให้รวมถึง

1. ออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้  
เป็นไปตามวัตถุประสงค์
2. ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหาร  
งานต่าง ๆ

มาตรา 39 การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องได้  
รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการ  
ดังต่อไปนี้ได้ คือ

1. กระทำกิจการใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา  
10 (5) และ (6) ครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินเกินกว่า  
หาลานบาท
2. จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาท
3. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินการ  
ธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายลัทธิรับรองของคณะกรรมการตามกฎหมายไทยนั้น ยังไม่มีความแน่นอน เช่น Bye-Law ของอังกฤษ คณะกรรมการบางชุดตามกฎหมายไทยนั้น บางคณะมีอำนาจหน้าที่ตราข้อบังคับโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากใคร แต่คณะกรรมการบางคณะตราข้อบังคับนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน เป็นต้น ซึ่งเมื่อครั้งนี้เป็นอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนได้ ในกรณีที่มีอำนาจในการตราข้อบังคับของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น ไม่ได้รับการควบคุมเพราะกฎหมายฉบับนั้น ๆ ไม่ได้กำหนดวิธีการตราข้อบังคับไว้ เช่น วิธีการปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มบุคคล คือ คณะกรรมการตราข้อบังคับออกมาใช้บังคับกับประชาชนได้โดยมิได้มีการกลั่นกรองมาก่อน เช่น Bye-Law ของอังกฤษ

#### 4.2.4.3 การวินิจฉัยสั่งการ หรือการตัดสินใจโดยคณะกรรมการ

การวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจ (Decision-Making) หมายถึง การตัดสินใจหรือการตกลงใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างโดยลักษณะทั่วไปแล้ว การวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจนี้มีขอบเขตกว้างขวางมาก ซึ่งอาจมีความหมายครอบคลุมถึงการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย (Policy Decision - Making) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative Decision - Making) เรื่องการตัดสินใจตกลงในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการส่วนตัวหรือเฉพาะบุคคล (Personal Decision - Making) <sup>33</sup> หรือการตกลงตัดสินใจของคณะบุคคล (Collective Group) ผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรียกว่า ผู้ทำการตัดสินใจ (Decision Makers) <sup>34</sup>

<sup>33</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์ และ อาษา เมฆสวรรค์, "การวินิจฉัยสั่งการในการบริหารราชการ," รัฐประศาสนศาสตร์ 6 (กรกฎาคม 2508) : 2.

<sup>34</sup> Levin, P.H. "On Decision and Decision Making," Public Administrative Journal of the Royal Institute of Public Administrative, Spring 1972, P. 23.

ก. ขั้นตอนของการตัดสินใจในทางวิชาการบริหารธุรกิจ <sup>35</sup>

ขั้นที่ 1 แยกแยะหรือค้นคว้าปัญหาออกมาให้ได้ (problem indentification) เชื่อว่าถ้าทราบปัญหาหรือค้นพบปัญหาอย่างแท้จริงแล้ว ก็จะสามารถประสบความสำเร็จได้ครึ่งหนึ่ง

ขั้นที่ 2 หาข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น (information search) การแก้ปัญหานั้นจะต้องแก้จากสาเหตุ แต่โดยปกติแล้วมักจะมีสาเหตุอยู่หลายประการ ที่ไม่สามารถตัดทอนหรือลบล้างสาเหตุเหล่านั้นได้ จึงจำเป็นต้องมีการเสาะแสวงหา ข่าวสารอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ

ขั้นที่ 3 ประเมินค่าของข่าวสาร (evaluation of information) บรรดาข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับปัญหานั้น ข่าวสารบางอย่างอาจจะไม่เกี่ยวข้องเลยก็ได้ และข่าวสารบางอย่างอาจจะเกี่ยวข้องอย่างมากก็ได้ การประเมินค่าของข่าวสารจะเป็นไปในลักษณะของการตรวจสอบ ขั้นแรกจะเป็นไปในลักษณะของความจำเป็น (necessity) และความเพียงพอ (sufficiency) ส่วนคุณภาพด้านอื่น ๆ ก็เป็นเรื่องเฉพาะสำหรับปัญหา ถ้าปัญหานั้นค่อนข้างจะ subjective ก็อาจจะกล่าวได้ว่าข่าวสารที่ได้รับมานั้นค่อนข้างจะยืดหยุ่นได้บ้าง

ขั้นที่ 4 กำหนดทางเลือก (setting alternatives) ลักษณะของการแก้ปัญหานั้นไม่ใช่มีทางเลือกแน่นอน แต่อาจจะมีหลาย ๆ ทางเลือก ซึ่งมีความสำคัญความจำเป็นและเหมาะสมในหลายระดับที่ต่างกัน ทางเลือกบางประการอาจจะแก้ไขได้ตรงกับปัญหานั้น แต่อาจจะไม่เป็นที่น่าพอใจนัก ในขณะที่ทางเลือกที่น่าพอใจนั้นอาจจะไม่ค่อยจะเกี่ยวข้องกับการแก้ไขตัวปัญหานั้นก็ได้ กระบวนการขั้นที่ 4 นี้เองที่เป็นความสามารถของผู้ทำการตัดสินใจว่าจะเลือกทางเลือกเพื่อที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการต่อไปอย่างไร

<sup>35</sup> วุฒิชัย จานงค์, "พฤติกรรมกรรมการตัดสินใจ : การพิจารณาขอบข่ายทางทฤษฎี," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 18 (2521) : 193 - 211.

ขั้นที่ 5 ปฏิบัติการตัดสินใจเลือกทางเลือก (Alternative Selection) ความสำคัญของการตัดสินใจมีได้สิ้นสุดที่การทำการตัดสินใจแล้ว แต่สิ่งสำคัญที่สุดอยู่ที่ลักษณะการปฏิบัติตามการตัดสินใจนั้น ๆ ที่จะเป็นผลซึ่งให้ทราบว่า การตัดสินใจนั้น ถูกต้องเหมาะสมเพียงใด

ในขั้นที่ 5 นี้ เป็นขั้นตอนที่สำคัญเพราะเป็นขั้นตอนที่เลือกทางเลือกซึ่งแต่ละคนจะมีเกณฑ์ในการตัดสินใจ (decision making criteria) แตกต่างกันไป เช่น มีเกณฑ์ Optimization, Maximin, Minimax, Satisficing เป็นต้น และยังคงพิจารณาถึงสถานการณ์ในการตัดสินใจ (Decision Making Technique) ในที่นี้หมายถึงการเสี่ยง กล่าวคือ การตัดสินใจนั้นเป็นการแก้ปัญหาในอนาคต ดังนั้นย่อมไม่สามารถทราบได้ว่าในอนาคตจะเป็นอย่างไร จึงต้องมีการเสี่ยงขึ้น นอกจากนี้ยังมีเทคนิคการตัดสินใจ (rationality of decision) และสิ่งสุดท้ายที่ต้องการคือ ประสิทธิภาพของการตัดสินใจ กล่าวคือ ไม่ว่าจะเลือกแก้ไขปัญหาคด้วยวิธีใดก็ตามที่หมายความว่า ทางเลือกนั้นจะต้องสามารถปฏิบัติได้ นำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ด้วย

นอกจากประสิทธิภาพของการตัดสินใจที่มีความสำคัญแล้ว ความมีเหตุผลของการตัดสินใจ (rationality of decision) ก็มีความสำคัญด้วย เพราะเหตุผลเป็นการแสดงถึงความคิดของบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการทำคำสั่งออกมา เพราะเหตุใดจึงมีคำสั่งนั้น ๆ ออกมา วิธีการให้เหตุผลนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ทราบความคิดเห็นของผู้ทำคำสั่ง และเป็นข้ออ้างสำหรับประชาชนในการที่จะอุทธรณ์คำสั่งที่ออกมาโดยไม่ชอบ

#### ข. ขั้นตอนการตัดสินใจในกฎหมายปกครอง

ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับทางด้านบริหารรัฐกิจ หรือ Public Administration จะเห็นได้ว่า การทำคำสั่งตัดสินใจ Decision - Making ในแง่ของบริหารรัฐกิจนั้นได้มีการเรียงลำดับ ขั้นตอนในการทำคำสั่ง

มีเกณฑ์ และมีเทคนิคในการตัดสินใจ และที่สำคัญก็คือ เหตุผลของการทำคำตัดสิน ถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าสิ่งเหล่านี้มีประโยชน์ต่อกฎหมายปกครอง ดังนี้<sup>36</sup>

1. ทำให้เกิดความคิดที่ว่า การทำคำตัดสินนั้นควรจะทำอย่างไร กล่าวคือ ชี้ให้เห็นถึงระบบวิธีพิจารณาในการทำคำตัดสิน ถ้ามีระบบวิธีพิจารณาในการทำคำตัดสิน แล้วก็จะเป็นการดีในแง่เป็นการควบคุมดุลพินิจของผู้ทำคำสั่ง มิใช่มีอำนาจในการทำคำสั่งตามอำเภอใจ

2. ทำให้เห็นว่าในการทำคำตัดสินนั้น จะต้องให้เหตุผลประกอบกับคำตัดสิน ที่ออกไปด้วย การให้แสดงเหตุผลประกอบคำตัดสินดังกล่าวนี้เป็นการผูกมัดการใช้ดุลพินิจ เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ง่าย

คณะกรรมการต่าง ๆ ในกฎหมายไทยนั้น ในส่วนของก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองนั้น จะเห็นได้ว่าขั้นตอนก่อนการตัดสินใจ เช่น การปรึกษาหารือ การไต่สวนสาธารณะ การให้เหตุผลในคำสั่งนั้น ปรากฏว่าวิธีการดังกล่าวนี้เมื่ออยู่แต่ปรากฏเป็นจำนวนน้อยมาก เช่น การไต่สวนสาธารณะจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ การตั้ง เมือง พ.ศ. 2518 และในพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เป็นต้น ส่วนการให้เหตุผลในการทำคำตัดสินนั้น ในพระราชบัญญัติบางฉบับได้กำหนดให้คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำคำสั่งคำตัดสินนั้น จะต้องบอกเหตุผลของการออกคำสั่งนั้น ๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติ การปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคืออาญา พ.ศ. 2527 มาตรา 15 วรรค 2 ใต้บัญญัติดังนี้ "ให้คณะกรรมการพิจารณาและมีคำสั่ง อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการโอนนักโทษไทย โดยเร็ว แล้วแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้นับค่าขอทราบโดยผ่านกระทรวงการต่างประเทศ และในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่ง ไม่อนุญาตเนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการแสดงเหตุผลของการมีคำสั่ง ไม่อนุญาตนั้นด้วย"

<sup>36</sup> P.P. Graig, Administrative Law, (London : Sweet & Maxwell), pp. 233 - 235.

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487 มาตรา 9  
วรรค 2 ใ้บัญญัติไว้ดังนี้ "ในกรณีที่ตั้งอนุญาตให้คณะกรรมการกำหนดวันสิ้นอายุ  
แห่งใบอนุญาตไว้ด้วย และในกรณีที่ตั้งไว้อนุญาตให้แจ้งและแสดง เหตุผลให้ผู้ขอ  
อนุญาตทราบ"

ส่วนใหญ่พระราชบัญญัติของไทยนั้นจะบัญญัติแต่ในเรื่อง การตาย การลาออก  
ของคณะกรรมการซึ่งไม่เป็นสาระสำคัญ และไม่มีประโยชน์แทนที่จะบัญญัติถึงวิธีพิจารณา  
ความซึ่งมีประโยชน์ในการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง