



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทย ได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองในรูปแบบของ "สภาแห่งรัฐ" (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลในขณะนั้น โดยนายปรีดี พนมยงค์ ประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นในประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสภาพเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส<sup>1</sup> จึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" โดยให้มีหน้าที่ 2 ประการ คือ ประการแรก พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล และประการที่สอง "พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง" ซึ่งหน้าที่ในประการที่สองนี้ จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อยู่ใน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ เล่ม 13 ตอน 1, "120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา" (พ.ศ. 2537) หน้า 22.

อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียก่อน จึงจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้<sup>2</sup> และต่อมา รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดี ปกครอง พ.ศ. ....<sup>3</sup> และร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่มีข้อขัดข้องบางประการ และมีการ เปลี่ยนแปลงทางการเมือง การดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จึงได้ระงับไป<sup>4</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในประการที่สองแต่อย่างใด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้น โดยปรับปรุงองค์กร อำนาจหน้าที่และกลไกในการปฏิบัติ หน้าที่เสียใหม่และนำ "คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์" ตามพระราชบัญญัติเรื่อง รวบรวมไว้กับคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกำหนดให้เป็น "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ซึ่งเป็นกรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง (เรื่องร้องทุกข์) แต่คำวินิจฉัยของ

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476  
มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่

๑๑๙

๑๑๙

(3) พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายให้  
อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>3</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ เล่ม 13 ตอน 1 120 ปี เคา์นซิลออฟสเเตต จากสถาบันที่ปรัษาราชการแผ่นดิน มาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 23.

<sup>4</sup>กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการดูงานศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและของประเทศ เบลเยียมฯ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537) หน้า 3



ซึ่งมีอยู่มากมายตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีลักษณะเช่นเดียวกับที่สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย<sup>๑</sup> (recours en cassation) ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administratives specialisees) ถือว่าการกระทำ (นิติกรรม) ขององค์กรดังกล่าวเป็นการกระทำ (นิติกรรม) ในทางที่ขาดข้อโต้แย้งซึ่งมีลักษณะเป็นคำพิพากษา หรือที่เรียกว่า "นิติกรรมทางตุลาการ" (acte juridictionnel)

สำหรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้มีการกล่าวถึงคณะกรรมการที่ขาดข้อพิพาททางปกครองตามมาตรา 7(2)(ค) เป็นเรื่องแรกก็คือ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 52/2524 ในเรื่องร้องทุกข์ของ นายแถมเวท เวทยะเวทิน ซึ่งมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องทุกข์เป็นข้าราชการส่วนจังหวัดร้องทุกข์เกี่ยวกับกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ และผู้ร้องทุกข์ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) แต่ ก.จ. ได้พิจารณาแล้ว มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์จึงได้ร้องทุกข์เกี่ยวกับการยกอุทธรณ์ดังกล่าวของ ก.จ. ในเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาโดยไม่ได้หยิบยกประเด็นที่ว่าเรื่องดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2)(ค) หรือไม่ขึ้นมาพิจารณา

รองนายกรัฐมนตรี (พันเอกถนัด คอมันตร์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้นำเรื่องนี้เสนอต่อที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการ

---

<sup>๑</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, "เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522" วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 2, สิงหาคม 2531) หน้า 659

การวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า เรื่องร้องทุกข์นี้เป็นการอุทธรณ์ค่า  
วินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น หรือไม่

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาปัญหา  
ดังกล่าวแล้วมีความเห็นโดยเสียงข้างมากว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจ  
พิจารณาวินิจฉัยได้

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น (ศาสตราจารย์  
ดร.อมร จันทรสัมบุรณ์) ได้เสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัย  
ร้องทุกข์ตามมาตรา 7(2)(ค) ต่อนายกรัฐมนตรี

รองนายกรัฐมนตรี (พันเอกถนัด คอมันตร์) สั่งและปฏิบัติ  
ราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้ส่งปัญหาให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัย  
ในประเด็นนี้อีกครั้งหนึ่ง

ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า เรื่อง  
ร้องทุกข์นี้เป็นการอุทธรณ์ค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่น ซึ่งเมื่อ  
ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2)(ค) ระบุให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์  
พิจารณาได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ย่อมไม่มีอำนาจพิจารณา

ในที่สุดรองนายกรัฐมนตรีก็ได้สั่งการตามความเห็นของ  
ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย<sup>7</sup>

หลังจากนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ยึดแนว  
ความเห็นของที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว เป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ  
คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายตลอดมา

จนกระทั่งใน ปี พ.ศ. 2529 ได้มีค่าวินิจฉัยคณะกรรมการ  
การวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 26/2529 ในเรื่องร้องทุกข์ของ บริษัท จีเรวัตฯ ไคส์สตีฟ

<sup>7</sup> พรทิพย์ จาละ, "บทบรรณาธิการ," วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 10  
ตอน 1, 2534 หน้า (3)-(4)

จำกัด ซึ่งร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ไม่ให้การส่งเสริมการลงทุนแก่ บริษัทผู้ร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีฐานะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น และเนื่องจาก ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา ระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณา

ในเรื่องร้องทุกข์นี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดทำบันทึกข้อสังเกตประกอบคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวว่า การร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนน่าจะมิใช่เป็นการอุทธรณ์"คำวินิจฉัย" ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

นายกรัฐมนตรีจึงได้ส่งปัญหาที่ว่าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2) (ค) หรือไม่ ให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาในเบื้องต้นเสียก่อน

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่ายเลขาธิการฯจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาในเรื่องดังกล่าว ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้วินิจฉัยว่า การเข้าใจว่าคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งซึ่งจะไม่อยู่ในความหมายของมาตรา 7(2) (ค) นั้น เป็นความเข้าใจที่นอกเหนือจากถ้อยคำของกฎหมาย ฉะนั้น การร้องทุกข์มติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จึงเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7(2) (ค)

จากผลของความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย นายกรัฐมนตรีก็ได้สั่งการตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของบริษัท จีเรวัต ไรส์สตีฟ จำกัดและความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในเรื่องร้องทุกข์ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ยึดถือเป็นแนวคำวินิจฉัยในการ

พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ เกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังตลอดมา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์) ได้จัดทำข้อสังเกตในเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 จนถึง พ.ศ. 2533 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 38 เรื่อง

ผู้เขียนได้ทำการตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) แล้ว ปรากฏว่า มีเรื่องร้องทุกข์ที่เป็นการร้องทุกข์มิติ คำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว รวมทั้งสิ้น 84 เรื่อง โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่ได้วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันโดยการวินิจฉัยในบางเรื่องจะยึดถือถือยึดคำในบทบัญญัติของมาตรา 7(2)(ค) โดยไม่ได้พิจารณาถึงลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว แต่อย่างใด แต่การวินิจฉัยในบางเรื่องก็ได้พิจารณาถึงลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมีแนวทางวินิจฉัยที่แตกต่างกันเช่นนี้ ทำให้เกิดความสับสนในการศึกษา และการพัฒนาคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรที่จะทำการศึกษาวิจัยว่ามีคณะกรรมการประเภทใดบ้างที่มีลักษณะดังกล่าว เพื่อหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดทำหน้าที่เป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ตลอดจนเป็นการพัฒนาระบบคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่อไป

### สมมติฐานของวิชานิติพนธ์

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยังไม่เป็นที่ยุติ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ชัดเจนต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. ศึกษาถึงแนวคิดในทางทฤษฎีและแนวคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับ "นิติกรรมทางตุลาการ" (acte juridictionnel) ขององค์กรฝ่ายบริหารตลอดจนเงื่อนไข ขอบเขต ความหมาย และวิธีพิจารณาขององค์กรดังกล่าว

2. ศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดทางทฤษฎี เกี่ยวกับการกระทำอันมีลักษณะเป็น "นิติกรรมขององค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ" (quasi-judicial power) ของ "Tribunal" ต่าง ๆ ของประเทศอังกฤษ ตลอดจนการวินิจฉัยและมีคำสั่ง (adjudication) ของ "Administrative Agency" ของสหรัฐอเมริกา

3. วิเคราะห์และนำความคิดทางทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ของประเทศต่าง ๆ มาใช้ในการพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

### ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับ "นิติกรรมทางตุลาการ" (acte juridictionnel) และองค์กรที่มีการกระทำในลักษณะดังกล่าว ของ



ประเทศฝรั่งเศสและแนวความคิดเกี่ยวกับนิติกรรมขององค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ของประเทศอังกฤษรวมทั้งการวินิจฉัยและมีคำสั่ง (adjudication) ของ "Administrative Agency" ของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้

### แนวความคิดของการวิจัย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ใช้วิธีการวิจัยเอกสารโดยเน้นที่แนวความคิด วิวัฒนาการ หลักกฎหมาย การจัดองค์กร และวิธีพิจารณาขององค์กรที่ขาดข้อพิพาททางปกครองในรูปแบบต่าง ๆ และตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ความเห็นของกรมการร่างกฎหมาย ค่าแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ได้สั่งการในเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบความหมาย แนวความคิด ทฤษฎี ตลอดจนเจตนารมณ์ของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย
2. ทำให้ทราบถึงขอบเขตของการวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นว่ามีอยู่เพียงใด
3. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองกับอำนาจขององค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในปัญหาข้อกฎหมาย
4. เพื่อให้ทราบถึงปัญหา และแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัย และปรับปรุงอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องดังกล่าว
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางการลดการรับฟังข้อเท็จจริงใหม่โดยองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์