

อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์
คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท

นายคมสัน โพธิ์คง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-544-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**COMPETENCE OF THE PETITION COUNCIL ON
APPEALS AGAINST QUASI-JUDICIAL DECISIONS OF TRIBUNALS**



Mr. Komson Pokong

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the
Requirements for the Degree of Master of law**

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-544-3



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

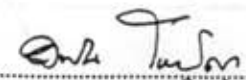
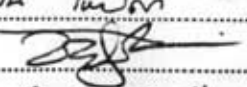
คมสัน โพธิ์คง : อำนวยการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท (COMPETENCE OF THE PETITION COUNCIL ON APPEALS
AGAINST QUASI-JUDICIAL DECISIONS OF TRIBUNALS)

อ.ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อ.ที่ปรึกษาร่วม : อ.ชาญชัย แสวงศักดิ์
329 หน้า ISBN 974-634-544-3.

การศึกษาวินิจฉัยในเรื่องนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อหาหลักฐานในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับ
คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวอาจ
อุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 7 (2) (ค)
แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์
ประเภทดังกล่าว

ผลของการศึกษาวินิจฉัยพบว่า การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว
ข้างต้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มักจะพิจารณาวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ประเภทดังกล่าวไว้พิจารณา โดยแนว
คำวินิจฉัยส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มีการพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ดังกล่าวว่าเป็น "นิติกรรม
ทางปกครอง" หรือ "นิติกรรมทางตุลาการ" ทำให้การวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าวไม่ตรง
ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522
ซึ่งมุ่งประสงค์จะให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรที่ควบคุม ความชอบด้วยกฎหมายของ "นิติกรรม
ทางตุลาการ" ของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท ในลักษณะเดียวกับที่ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็น
ศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส พิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation)
ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็น 2 มาตรการ
โดยในมาตรการระยะสั้นนั้น สมควรตราพระราชกฤษฎีกาฯ ให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตาม
กฎหมายต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และมาตรการระยะยาวควรพัฒนาและปรับปรุงคณะกรรมการ
ชี้ขาดข้อพิพาท (ทางปกครอง) ตามกฎหมายต่าง ๆ ให้มี "วิธีพิจารณาทั่วไป" เป็นแบบเดียวกัน และปรับปรุง
ระบบการสั่งการนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจน
และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิติ 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม วิมลวัน นามนกุล

** C470288 : MAJOR LAW
KEY WORD:

: COMPETENCE/QUASI-JUDICIAL DICISING OF TRIBUNALS

KOMSON POKONG ; COMPETENCE OF THE PETITION COUNCIL ON
APPEALS AGAINST QUASI-JUDICIAL DICISING OF TRIBUNALS.

THESIS ADVISOR : Professor Borvornsak Uvanno,

THESIS CO-ADVISOR : Charnchai Savangsgadi

329 pp. ISBN 974-634-544-3


The main objective of this research is to set up a criteria for the proceedings of cases against the decisions rendered by quasi-judicial tribunals established under the law which can be brought to the Petition Council under section 7(2)(c) of the Council of State Act B.E. 2522 (1979).

After my research work, I found out that in considering such cases the Petition Council uses to dismiss them under different criterias. However, most reasons behind the dismissal of cases are not relevant to the merits of the cases, e.g. whether it is an "administrative act" " judicial act " It is, therefore, not in accordance with the objective of section 7(2)(c) of the Council of State Act which aimse to vest the Petition Council with the power of determining the "legality" of "judicialact" of quasi-judicial tribunals in the same manner as the French Conseil d'Etat. And thus, I come to the conclusion that two measures-short ternas and long tern need to be done. The first measure is to issue a Royal Decree allowing The grievance to bring a case against the decision rendered by all quasi-judicial tribunals to the Petition Council. The second measure is to davelop and reforma the proceedings of such tribunals as well as the system of administrative command to be clearly stated and in the same standard.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....กฎหมายมหาชน

ปีการศึกษา.....2538

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ประธานกรรมการ รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ท่านได้กรุณาสละเวลาของท่านมา ทำการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และให้คำแนะนำอันมีค่ายิ่งกับผู้เขียน นอกจากนี้ ผู้เขียน ต้องขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษา และ อาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งท่านเป็นผู้บังคับบัญชาของ ผู้เขียน ที่ท่านได้กรุณาสละเวลาของท่านในการให้คำปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ของ ผู้เขียน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะไม่สามารถสำเร็จลงได้ ถ้าไม่มีคุณธรรมนิศย์ สุมันตกุล คุณไชยเดช ตันติเวช ที่ได้กรุณาสละเวลาช่วยแปลต้นฉบับข้อมูลภาษาฝรั่งเศส และ คุณรัชนิกร อวยเจริญ ที่ได้ช่วยจัดพิมพ์ต้นฉบับ ตลอดจนคุณชูเกียรติ รัตนชัยชาญ ที่กรุณา ตรวจสอบข้อมูลของต่างประเทศให้ ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณด้วยความระลึกถึงเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ผู้เขียนยังต้องขอขอบคุณบรรดาบรรณาธิการห้องสมุดสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในการค้นคว้าหาข้อมูล เป็นอย่างดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคุณอุษลิตา กองอรุณ หัวหน้าของผู้เขียน ที่ได้ให้ความ เอาใจใส่ ให้คำแนะนำที่มีประโยชน์และเข้าใจถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้เขียนประสบ เป็น อย่างดี และขอขอบคุณคุณวราลัย อ่อนนุ่ม และคุณสมภพ ชาตรีรัตนนท์ เพื่อนร่วมงาน ที่สนับที่ตองเป็นภาระในการทำงานในระหว่างที่ผู้เขียนกำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อยู่

ผู้เขียนขอขอบคุณน้อง ๆ ในกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ ไม่ว่าจะเป็น คุณเจตน์ สถาวรศิลป์ คุณผจญ คงเมือง และคุณสงคราม วัฒนะรัตน์ ตลอดจน เพื่อน ๆ อันได้แก่ คุณอภิวัฒน์ คำโมง คุณอารีรัตน์ คำโมง คุณศักดิ์ณรงค์ มงคล และ คุณจตุพร จิตตยากร เพื่อนรักที่ได้ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา และบุคคลอื่นที่ไม่ สามารถกล่าวถึงได้หมด ผู้เขียนขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ถ้ามีความดีอยู่บ้าง ขอให้ผลของความดีนั้นตกแก่บุพการี ผู้ให้กำเนิดของผู้เขียน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
สมมติฐานของวิทยานิพนธ์	8
วัตถุประสงค์ ขอบเขตของการวิจัย	8
แนวความคิดของการวิจัย	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	9
บทที่ 2 การควบคุมการใช้อำนาจตามสภาพการใช้อำนาจ	10
ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติกรรม	10
1. ทฤษฎีนิติกรรมตามกฎหมายเอกชน	13
2. ทฤษฎีนิติกรรมตามกฎหมายมหาชน	16
2.1 การใช้อำนาจของรัฐสภาและนิติกรรมทางนิติบัญญัติ (acte legislatif)	17
1) นิติกรรมทางนิติบัญญัติ (acte legislatif)	17
2) นิติกรรมทางรัฐสภา (acte parlementaries)	20
2.2 การใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง	23
1) การกระทำของรัฐบาล (acte du gouvernement)	24
2) การกระทำของฝ่ายปกครอง และนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif).....	32

3) นิติกรรมทางตุลาการขององค์กรบริหาร (acte administratif)	37
4) การกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจ กึ่งตุลาการ (quasi judicial power) ในระบบกฎหมาย Common Law	54
การควบคุมการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจทางบริหารและอำนาจ ตุลาการหรือกึ่งตุลาการ	60
2.1 การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ	64
2.2 การควบคุมการใช้อำนาจบริหาร	67
2.3 การควบคุมการใช้อำนาจตุลาการและอำนาจกึ่งตุลาการ	71
บทที่ 3 แนวความคิดเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรชี้ขาดข้อพิพาท ในรูปแบบของนิติกรรมทางตุลาการ และการควบคุมนิติกรรมทาง ตุลาการ	79
แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในรูปแบบนิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel) ของประเทศฝรั่งเศส	79
1) ความเป็นมาและลักษณะขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง ผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (juridictions administratives specialisees)	85
- กลุ่มที่หนึ่ง ศาลที่ควบคุมเกี่ยวกับการคลัง (Juridictions statuant en matiere de finances publiques) ...	85
- กลุ่มที่สอง ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของผู้พิพากษา (Conseil superieur de la magistrature stutuant en matier disciplinaire)	96



- กลุ่มที่สาม ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (Juridictions statuant en matiere d'enseignement et de formation professionnelle)	99
- กลุ่มที่สี่ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพอิสระ (Juridictions professionnelles)	104
- กลุ่มที่ห้า ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับผู้ประกอบการวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับงานสังคม (Juridictions statuant dans le domaine social)	117
- กลุ่มที่หก ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการลี้ภัย (Commission de recours des refugies)...	123
- กลุ่มที่เจ็ด ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการจ่ายบำนาญบำนาญทหารและการรักษาพยาบาล (Juridictions de pension militaires d'invalidite et de soins gratuits)	124
- กลุ่มที่แปด ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหาย (Juridictions statuant en matiere de droits a indemnisation)	126
- กลุ่มที่เก้า เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเฉพาะด้านอื่น ๆ (Autres juridictions administratives specialisees)	128
2) วิธีพิจารณาของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน	133
3) การควบคุมศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administratives specialisees) โดยสภาแห่งรัฐ Conseil d'Etat)	138
1) วิธีพิจารณาของสภาแห่งรัฐในการรับอุทธรณ์เฉพาะด้านในปัญหาข้อกฎหมาย	143

(1) การรับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการ เฉพาะด้าน	143
(2) คุณสมบัติของผู้ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหา ข้อกฎหมาย	146
(3) อายุความในการอุทธรณ์	148
(4) แบบฟอร์มของการยื่นอุทธรณ์	148
(5) การรอกการบังคับคดี	149
2) การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน	149
(1) เหตุในการรับ (Moyens recevalle)	149
(2) การกระทำที่เกินอำนาจ (Incompetance)	151
(3) การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา	152
(4) การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย (Violation de la loi)	155
3) คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดีที่เป็นการอุทธรณ์เฉพาะด้านใน ปัญหาข้อกฎหมาย	156
(1) การสั่งไม่รับคดี (Mon-lies)	156
(2) การแก้ไขเหตุผลของศาลชั้นต้น	156
(3) การพิจารณาในเหตุผลของศาลชั้นต้นหลาย ๆ ชั้น	157
แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในประเทศเยอรมัน	158
แนวความคิดเกี่ยวกับนิติกรรมขององค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial power) ของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย คอมมอนลอว์ (Common Law)	164
1. Tribunals ของประเทศอังกฤษ	165
1) ความเป็นมาและการจัดตั้ง	165
2) วิธีพิจารณาข้อพิพาทของ "Tribunals"	139
3) การควบคุม "Tribunals"	175
(1) การควบคุมโดย "The Council on Tribunals" .	175

(2) การควบคุมคำวินิจฉัยของ Tribunals โดย	
ศาลยุติธรรม	180
(ก) การควบคุมโดยการอุทธรณ์ (appeal)	181
(ข) การควบคุมโดยการเข้าทบทวน (judicial review)	182
2. Administrative Agency ของประเทศสหรัฐอเมริกา	186
1) ความเป็นมาและการจัดตั้ง	186
2) วิธีพิจารณาข้อพิพาทของ administrative agency ..	194
3) การควบคุม Administrative Agency	
(1) การควบคุมโดย "Administrative Confernce of the United States of America"	194
(2) การควบคุมโดยศาลยุติธรรม	201
บทที่ 4 แนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองตาม	
มาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา	
พ.ศ. 2522	207
1. ความเป็นมา และแนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท	
ตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา	
พ.ศ. 2522	207
2. วิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทตาม	
มาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา	
พ.ศ. 2522	215
1) ระยะเวลาที่หนึ่ง คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตั้งแต่ปี	
พ.ศ. 2522 - พ.ศ. 2529	219
2) ระยะเวลาที่สอง คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตั้งแต่ปี	
พ.ศ. 2529 - พ.ศ. 2532	230

3) ระยะเวลาที่สาม คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 - ปัจจุบัน	223
3. สภาพปัญหาและอุปสรรค	226
3.1 สภาพปัญหาที่เกิดจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์	227
3.2 สภาพปัญหาที่เกิดค่าแกลงการณของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน	237
3.3 สภาพปัญหาที่เกิดจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรื	238
3.4 สรุปสภาพปัญหาและอุปสรรค	239
4. ความพยายามในการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน	240
4.1 การจัดทำข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรื	240
4.2 การดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มี รูปแบบอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาล ปกครองตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ...	244
4.3 การดำเนินงานของรัฐบาลในการพัฒนาบุคคลและกระบวนการ วินิจฉัยร้องทุกข์ตลอดจนปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไป สู่การจัดตั้งศาลปกครองในสมัยของรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรืตามที่ได้แกลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535	249
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	252
รายการอ้างอิง	259
ภาคผนวก ก	270
ภาคผนวก ข	277
ประวัติผู้เขียน	329