

องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง
ภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย



นายเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2531

ISBN 974-568-907-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

014173

ORGANIZATION AND PROCEDURE FOR THE PROTECTION OF
CITIZENS AND THE INTERNAL CONTROL OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN THAILAND

Mr. Kriengkrai Charoenthanavat

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1988

ISBN 974-568-907-6



หัวข้อวิทยานิพนธ์

องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่าย

ปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย

โดย

นายเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของ การศึกษาคามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัญ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โหมวิไลกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ใสสว่าง)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.จิรนิติ หะวานนท์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.อุทัย หงส์สิริ)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์ : องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง
ภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย (ORGANIZATION AND PROCEDURE FOR THE
PROTECTION OF CITIZENS AND THE INTERNAL CONTROL OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษา : รศ. ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
321 หน้า.

การควบคุมฝ่ายปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นรากฐานของการปกครอง
ในระบอบเสรีประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และการใช้อำนาจเช่นนั้นจะเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดมิได้
หากการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามหลักดังกล่าว จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าช่วยความเสียหาย
ที่เกิดขึ้นได้

บางประเทศที่ชื่อหลักนี้จึงนิยมการป้องกันไม่ให้ฝ่ายปกครองทำการนอกกฎหมายโดยกำหนดวิธี
พิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง ใต้อย่าง เป็นระบบและสมบูรณ์
ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในบทเหล่านี้การควบคุมฝ่ายปกครองใน
ฝ่ายปกครองกระทำอย่างสมบูรณ์และเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก . แต่ในประเทศไทย
การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง เท่าที่ปรากฏจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่ายังไม่
ไม่สมบูรณ์และเป็นระบบเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นวิธีการโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ การให้เหตุผลใน
การดำเนินการทางปกครอง การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การไม่มีส่วนได้เสีย การไต่สวน
ทั่วไป ซึ่งมีในกฎหมายน้อยฉบับ และยังมีวิธีพิจารณาที่เด่นชัด ส่วนการควบคุมภายหลัง โดยคณะกรรมการ
ที่มีอำนาจเฉพาะเรื่องก็ยังไม่สมบูรณ์และเป็นระบบเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามการควบคุมโดยคณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีอำนาจทั่วไปนั้นแม้จะเพิ่ง เริ่มมาเป็นเวลาเพียงไม่นานก็มีแนวโน้มที่จะพัฒนาเป็นศาล
ปกครองภายในฝ่ายปกครองที่ได้ในอนาคต

ด้วยเหตุนี้จึงสมควรให้ความสำคัญและปรับปรุงวิธีพิจารณาทั้งหลายอันเป็นวิธีพิจารณาที่ควบคุมฝ่าย
ปกครองก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองให้สมบูรณ์และเป็นระบบยิ่งขึ้น โดยควรมีประมวลกฎหมายใน
ลักษณะเดียวกับที่ปรากฏในสหรัฐอเมริกาหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ส่วนการควบคุมภายหลังนั้นควรปรับ
ปรุงคณะกรรมการที่มีอำนาจเฉพาะเรื่องให้องค์ประกอบและวิธีพิจารณาสมบูรณ์และเป็นระบบขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2531

ลายมือชื่อนิสิต *Indar*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *2332*

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT : ORGANIZATION AND PROCEDURE FOR THE PROTECTION OF CITIZENS AND THE INTERNAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THAILAND. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. DR. BORWORNSAK UWANNO. 321 pp.

The control of the administration for the protection of citizen's rights and freedom is considered the rudiment of democratic government. That is to say, the government and its agencies shall act in a way that it effects the rights and freedom of the citizen only when there are laws authorized such repercussion and only when permissible to the extent permitted by the law. Whence such exercise of administrative power violates the aforementioned principle, citizen shall have the opportunity to salvage any redress occurred as a result.

Some countries adhered to this principle usually prevent the administrative from the abuse of power by regulating the administrative procedure at the earlier point before the administrative may perform any juristic act, e.g. The United States of America and The Federal Republic of Germany. In these countries the control of the administrative has been widely recognized, notably with regard to the legality and its orderly as well as its efficacy. In Thailand, as discovered by this research, such control is far from perfect and is unsystematic, whether it is the petition process, consultation, reasoning process in concluding administrative juristic act, informing the public of its rulings, impartiality, general inquisition (which existed only in few instances and contained no definite procedure). With regard to the subsequent control of the administrative acts by the ad hoc authorized committee, the thesis also indicates the imperfection and immethodical. However, the control by the Petition Council which is of general power, eventhough recently established, has the potential of becoming appropriate administrative tribunal within the administrative sector in the future.

It should improve all the procedures about the control before the administrative action as the code of the United States of America or the Federal Republic of Germany and improve the organization and process of the ad hoc committee .

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2531

ลายมือชื่อนิติ 10/5/31

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 2-28/2



กิตติกรรมประกาศ

ในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ผู้ที่แนะนำให้ข้าพเจ้าเริ่มศึกษาและค้นคว้าในการทำวิทยานิพนธ์ เรื่องดังกล่าว และให้ความอนุเคราะห์เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โหมวิไลกุล ผู้ที่คอยชี้แนะและให้ความเมตตากรุณาด้วยดีตลอดมา ขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ ดร.เพ็ญ หงส์สิริ ที่ให้คำแนะนำและให้เอกสารข้อมูลในบางส่วน ขอกราบขอบพระคุณ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูณศักดิ์ ไวสำรวจ ท่านอาจารย์ ดร. จิรนิติ หะวานนท์ และท่านอาจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ขอขอบคุณ บรรณารักษ์ ผู้ช่วยบรรณารักษ์ เจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ เจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษา ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความสะดวก ความช่วยเหลือต่าง ๆ ด้วยดีตลอดมา

ขอขอบคุณ บรรณารักษ์ และเจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ให้ความสะดวกในการใช้บริการของห้องสมุดของคณะนิติศาสตร์ และขอขอบคุณผู้ช่วยในการพิมพ์วิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จด้วยดี

ขอขอบคุณ ในความเมตตาใจ การให้กำลังใจ จากเพื่อน ๆ และที่ ๆ ซึ่งมิได้เอ่ยนาม ณ ที่นี้ ด้วยความจริงใจ

ณ โอกาสนี้ ข้าพเจ้าขอระลึกบุญคุณบิดามารดา และคณาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ข้าพเจ้าตลอดมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
ความจำเป็นและปัญหาในการควบคุมฝ่ายปกครอง	1
ความหมายของคำว่า "การควบคุมฝ่ายปกครอง"	2
ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
บทที่ 2 หลักนิติรัฐ	7
2.1 การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน ..	15
2.2 มาตรการการเยียวยา	20
บทที่ 3 การจำแนกประเภทการคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่าย ปกครอง	23
3.1 จำแนกตามระยะเวลา	23
3.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการ "การกระทำ ทางปกครอง" และ "นิติกรรมทางปกครอง" ..	24
3.1.2 กระบวนการอันเป็นการควบคุมฝ่ายปกครอง ก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง ..	26
3.1.3 การคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่าย ปกครองภายหลังการกระทำทางปกครอง ..	30
3.2 จำแนกตามองค์กร	32
3.2.1 การคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่าย ปกครองโดยองค์กรภายใน	33
3.2.2 การคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่าย ปกครองโดยองค์กรภายนอก	38

3.3	จำแนกตามวิธีการ	49
3.3.1	วิธีการคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่าย ปกครองก่อนการกระทำทางปกครอง	49
3.3.2	วิธีการคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่าย ปกครองภายหลังการกระทำทางปกครอง	53
บทที่ 4	องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองก่อน การกระทำทางปกครอง	56
4.1	คณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะ : องค์กรที่มีอำนาจ ควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทาง ปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป	58
4.1.1	ประวัติความเป็นมา	58
4.1.2	การควบคุมฝ่ายปกครองในการออกกฎหมาย ลำดับรอง : งานร่างกฎหมาย	59
4.1.3	การควบคุมฝ่ายปกครองโดยการให้ความเห็น ทางกฎหมาย : งานทำความเห็นขอหารือ กฎหมาย	68
4.2	คณะกรรมการตามกฎหมายไทยซึ่งมีอำนาจเฉพาะเรื่อง ในการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำหรือนิติกรรม ทางปกครอง	74
4.2.1	ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับคณะกรรมการ	75
4.2.2	องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ	80
4.2.3	ข้อดีข้อเสียของคณะกรรมการ	88
4.2.4	อำนาจของคณะกรรมการในการควบคุมฝ่าย ปกครองก่อนการกระทำนิติกรรมทางปกครอง	90

บทที่ 5	รูปแบบการคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่ายปกครอง	
	ก่อนการกระทำทางปกครอง	103
5.1	การโต้แย้งคัดค้าน	103
5.1.1	การโต้แย้งคัดค้านในประเทศฝรั่งเศส	103
5.1.2	การรับฟังในประเทศอังกฤษ	110
5.1.3	การรับฟังในประเทศสหรัฐอเมริกา	117
5.1.4	การโต้แย้งคัดค้านในประเทศไทย	121
5.2	การปรึกษาหารือ	126
5.2.1	การปรึกษาหารือในประเทศฝรั่งเศส	127
5.2.2	การปรึกษาหารือในประเทศอังกฤษ	130
5.2.3	การปรึกษาหารือในประเทศสหรัฐอเมริกา	137
5.2.4	การปรึกษาหารือในประเทศไทย	141
5.3	การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง	147
5.3.1	การให้เหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครอง	
	ในประเทศฝรั่งเศส	148
5.3.2	การให้เหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครอง	
	ในประเทศอังกฤษ	151
5.3.3	การให้เหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครอง	
	ในประเทศสหรัฐอเมริกา	156
5.3.4	การให้เหตุผลในประเทศไทย	157
5.4	การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร	159
5.4.1	การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร	
	ในประเทศฝรั่งเศส	159
5.4.2	การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร	
	ในประเทศอังกฤษ	161

5.4.3	การให้ประชาชนรับรู้อะไหล่เข้าถึงเอกสาร ในประเทศสหรัฐอเมริกา	163
5.4.4	การให้ประชาชนรับรู้อะไหล่เข้าถึงเอกสาร ในประเทศไทย	167
5.5	การไม่มีส่วนได้เสีย	169
5.5.1	การไม่มีส่วนได้เสียในประเทศฝรั่งเศส	170
5.5.2	การไม่มีส่วนได้เสียในประเทศอังกฤษ	171
5.5.3	การไม่มีส่วนได้เสียในประเทศสหรัฐอเมริกา	174
5.5.4	การไม่มีส่วนได้เสียในประเทศไทย ...	178
5.6	การไต่สวนทั่วไป	181
5.6.1	การไต่สวนทั่วไปในประเทศฝรั่งเศส ..	182
5.6.2	การไต่สวนทั่วไปในประเทศอังกฤษ ...	186
5.6.3	การไต่สวนทั่วไปในประเทศสหรัฐอเมริกา	192
5.6.4	การไต่สวนทั่วไปในประเทศไทย	196
บทที่ 6	องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง ภายหลังการกระทำทางปกครอง	202
6.1	คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ : องค์กรที่มีอำนาจ ทั่วไปในการควบคุมฝ่ายปกครองหลังการกระทำหรือ นิติกรรมทางปกครอง	203
6.1.1	โครงสร้างคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์	203
6.1.2	องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์	207
6.1.3	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัย	210
6.1.4	สิทธิของผู้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์	214

	6.1.5	วิธีพิจารณาความร้องทุกข์	217
	6.2	คณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งมีอำนาจเฉพาะเรื่องในการควบคุมฝ่ายปกครองหลังการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครอง	226
บทที่ 7		รูปแบบการคุ้มครองประชาชนและการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการกระทำทางปกครอง	230
	7.1	การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้กระทำนิติกรรมทางปกครอง	230
	7.2	การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำนิติกรรมทางปกครองทบทวนนิติกรรมทางปกครอง	232
	7.2.1	หลักกฎหมายฝรั่งเศส	233
	7.2.2	หลักกฎหมายอังกฤษ	233
	7.2.3	หลักกฎหมายไทย	235
	7.2.4	อำนาจศาลในการควบคุมการวินิจฉัยโดยฝ่ายปกครอง	241
	7.3	การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ	244
	7.3.1	ศาลฝ่ายบริหาร (Administrative Tribunals) ในกฎหมายอังกฤษ	246
	7.3.2	ศาลพิเศษในกฎหมายฝรั่งเศส	248
	7.3.3	คณะกรรมการในกฎหมายอเมริกา ..	250
	7.3.4	คณะกรรมการในกฎหมายไทย	251
	7.4	การร้องทุกข์	254

บทที่ ๘ บทสรุปและเสนอแนะ	261
บรรณานุกรม	268
ภาคผนวก	285
ประวัติผู้เขียน	321