

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกาในการจัดตั้ง
ศาลปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณี ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

นาย เพ็ชรชัย จงศิริเชษานนท์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2541

ISBN 974-331-292-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**CONFLICT BETWEEN JUDICIARY AND COUNCIL OF STATE
IN THE ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE COURT IN THAILAND ;
A CASE STUDY OF GENERAL CHAVALIT ' S ADMINISTRATION**

MR. PETCHAI CHONGPERADECHANON

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science in Government**

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1998

ISBN 974-331-292-7

เพชรรัชต์ จงพิรเชษานนท์ : ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกาในการจัดตั้งศาลปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ
 (CONFLICT BETWEEN JUDICIARY AND COUNCIL OF STATE IN THE ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE COURT IN THAILAND ; A CASE STUDY OF GENERRAL CHAVALIT ' S ADMINISTRATION)
 อ. ที่ปรึกษา : อาจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ ; 192 หน้า. ISBN 974-931-292-7

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการกฤษฎีกาในการจัดตั้งศาลปกครองสมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหามูลเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งศึกษาวิเคราะห์วิธีการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารในการศึกษาวิจัย

จากผลการวิจัย พบว่าทั้ง 2 ฝ่ายตีความทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจแตกต่างกัน โดยฝ่ายตุลาการมองว่าศาลยุติธรรมเท่านั้นที่จะใช้อำนาจตุลาการ ในขณะที่ฝ่ายคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าศาลยุติธรรมเป็นเพียงองค์กรหนึ่งแต่อาจไม่จำเป็นจะต้องเป็นองค์กรเดียวที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้นการตีความทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจแตกต่างกันนี้ จึงนำไปสู่การเสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองในแนวทางที่แตกต่างกัน และนำไปสู่ความไม่พอใจของแต่ละฝ่ายต่อร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองที่เสนอโดยอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวด้วยการประนีประนอม โดยพยายามลดการพิจารณาการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งเป็นวิธีการที่เรียกว่า การไม่ตัดสินใจ (Non-decision making)

ภาควิชา การปกครอง
 สาขาวิชา การปกครอง
 ปีการศึกษา 2541

ลายมือชื่อนิสิต เพ็ชรรัชต์ จงพิรเชษานนท์
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา พิษณุ เสงี่ยมพงษ์
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

3971252124 MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: CONFLICT / JUDICIARY / COUNCIL OF STATE / ADMINISTRATIVE COURT

PETCHAI CHONGPERADECHANON ; CONFLICT BETWEEN JUDICIARY AND COUNCIL OF STATE IN THE ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE COURT IN THAILAND ; A CASE STUDY OF GENERAL CHAVALIT ' S ADMINISTRATION. THESIS ADVISOR ; PISANU SANGIAMPONGSA, Ph.D. 192 pp. ISBN 974-331-292-7

This study examines the conflict between the Judiciary and the Council of State in the establishment of the Administrative Court under General Chavalit ' s administration. This study intends to understand the cause of conflict as well as the methods used by the government in order to minimize the conflict .

The findings in the study indicate that the Judiciary and the Council of State gave different meanings to the concept of separation of power. While the Judiciary believes that only the Court of Justice is legitimate to exercise the judicial power, the Council of State sees that the Court of Justice is one but not necessarily the only agency that can exercise the judicial power. Hence, these different interpretations of the concept of separation of power led to the conflict . In order for the Chavalit ' s administration to minimize the conflict , the consideration of the bill regarding the establishment of the Administrative Court in Thailand was postponed, which indicates the phenomenon of non-decision making.

ภาควิชา.....การปกครอง.....

สาขาวิชา.....การปกครอง.....

ปีการศึกษา.....2541.....

ลายมือชื่อนิติ.....*พินิจ ชองเพระเดชานอน*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*ปisanu Sangiampongsa*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ รศ.ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ รศ. ดร. อนุสรณ์ ลีมมณี ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ ซึ่งท่านทั้งหลายได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ในการวิจัยด้วยดีตลอด จึงขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

ทำยนี้ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ บิดา-มารดา ที่สนับสนุนและเป็นกำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา และขอขอบคุณ คุณอุนิษา เลิศโตมรสกุล ที่จัดหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฎ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 สภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	3
1.4 สมมุติฐาน.....	4
1.5 วิธีการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
1.7 การนำเสนอ.....	5
2. หลักการ แนวคิด และทฤษฎี ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา.....	6
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง.....	6
2.2 พฤติกรรมหรือพลวัตรของความขัดแย้ง.....	9
2.3 การยุติความขัดแย้ง.....	11
2.4 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ.....	13

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

3. การพิจารณาคดีปกครองของไทยและความพยายาม ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย.....	21
3.1 การพิจารณาคดีปกครองของไทย.....	21
- สมัยสุโขทัย.....	21
- สมัยกรุงศรีอยุธยา.....	22
- สมัยกรุงธนบุรี.....	26
- สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (ก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475).....	26
- ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....	38
3.2 ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย.....	44
4. การพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ.....	52
4.1 การพิจารณาคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส.....	52
4.2 การพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน.....	59
4.3 การพิจารณาคดีปกครองของสวีเดน.....	61
5. ลักษณะของมูลเหตุและความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการ กับคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	64
5.1 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ที่เสนอ โดยกระทรวงยุติธรรม.....	68
5.2 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ที่เสนอ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	71

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

5.3	วิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ในหมวดหมู่ดังต่อไปนี้.....	74
	1. การจัดตั้งและเขตอำนาจศาล.....	74
	2. ตุลาการศาลปกครอง.....	75
	3. คณะกรรมการตุลาการ.....	78
	4. ฝ่ายตุลาการ.....	79
	5. วิธีการพิจารณาคดีปกครอง.....	79
	6. บทเฉพาะกาล.....	80
5.4	แนวทางและความเหมาะสมของการจัดตั้งศาลปกครองไทย.....	86
6.	บทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างฝ่ายตุลาการ กับ คณะกรรมการกฤษฎีกา.....	89
	6.1 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.....	92
	6.2 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ที่เสนอ โดย กับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.....	95
7.	สรุปและข้อเสนอแนะ.....	100
	รายการอ้างอิง.....	105
	ภาคผนวก.....	110
	ภาคผนวก ก.....	110
	ภาคผนวก ข.....	136
	ภาคผนวก ค.....	162
	ประวัติผู้เขียน.....	192

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
5.1 การเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ.....	74
6.1 การเปรียบเทียบหน่วยธุรการศาลปกครอง ของร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ.....	90

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
3.1 การแบ่งส่วนราชการกระทรวงยุติธรรม.....	32
3.2 การแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	37