

มูลนิธิการจัดตั้งศากลปกกรองในประเทศไทย :

ศึกษาและอบรมในเรื่องสร้างและอุปสรรค



อรรถพร สุวัฒนาเดชา

007614

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีสาขาวิชานามบัณฑิต

ภาควิชาการปกกรอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๖๕

I S B N 974 - 560 - 893 - 9

PROBLEMS OF THE ESTABLISHMENT OF
ADMINISTRATIVE COURT IN THAILAND :
A CASE STUDY ON STRUCTURE AND
OBSTACLES



Attaporn Suwattanadeja

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of The Requirements
For the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1982

I S B N 974 - 560 - 893 - 9

หัวขอวิทยานิพนธ์	นักหากรัฐกิจทางปกครองในประเทศไทย :
ไทย	ศึกษาเฉพาะกรณีโครงสร้างและอุปสรรค
ภาควิชา	นายอรรถพร สุวัฒนา
อาจารย์ที่ปรึกษา	การปกครอง
	รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนทดภัย



บังคับวิทยาลัย ชุมพลกรรมมหาวิทยาลัย อนุมัติให้มีวิทยานิพนธ์นันนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาความหลักสูตรปรัชญามหาบัณฑิต

.....
..... คณบดีบังคับวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิษฐ์ บุนนาค)

คณะกรรมการสอนวิทยานิพนธ์

.....
..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุณ สุ่งข่า)

.....
..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนทดภัย)

.....
..... กรรมการ
(ดร.อักษราธร จุฬารัตน์)

ลักษณ์ของบังคับวิทยาลัย ชุมพลกรรมมหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย :

ศึกษาแนวทางการแก้ไของค์กรสร้างและบูรณาการ

ชื่อนิสิต นายอธรรถพงษ์ สุวัฒน์เกื้อ

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกนดาภัย

ภาควิชา การปักษรธง

ปีการศึกษา ๒๕๖๔



บทคัดย่อ

ในการการณ์ปัจจุบัน สำนักงานรัฐวิถีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้
 เพราะสังคมมีสภาพสับสนช้อนและมีการแข่งขันกันมากขึ้นกว่าในอดีต สำ
 นักงานรัฐที่เพิ่มมากขึ้นนี้อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนคือสิทธิเสรีภาพ
 ทดลองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ในลักษณะที่สำนักงานรัฐเหล่านั้นถูก
 ใช้ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเจ้าน้ำที่ของรัฐหรือแม้แต่การปฏิบัติ
 หน้าที่จะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่
 ประชาชนแล้ว องค์กรของรัฐหรือเจ้าน้ำที่ของรัฐก็จะต้องรับผิดชอบต่อ
 ความเสียหายดังกล่าว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการบริหารงาน
 ของรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าน้ำที่ของรัฐให้เป็นไปอย่างถูกต้องด้วย
 กฎหมาย

องค์กรที่เนมاءสมทีจะควบคุมดูแลการใช้อ่านาจของรัฐให้เป็นไปโดย
ชัยชนะอย่างมาย mắnก็คือ องค์กรศาลปกครองและองค์กรศาลปกครองที่

สามารถจะปฏิบัติน้ำที่ไถอย่างมีประสิทธิภาพและ เป็นธรรมากันนั้น จะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระแยกออกจากฝ่ายศาลยุติธรรมและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อที่จะให้สามารถพิจารณาพิพากษาคดีไถอย่างอิสระและทิ้งความเชื่ยวชาญเฉพาะโภคไม้อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้นประสบอุปสรรคหลายประการ แต่ก็อุปสรรคที่สำคัญที่สุดก็คืออุปสรรคที่เกิดจากระบบการเมืองการปกครองที่เป็นแบบอ่อนน้อมถ่อมตน อันได้แก่ระบบการปกครองโดยชั้นราช การประจำ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบการเมืองไทยที่ผ่านมาเกือบทุกสมัย คงอยู่ภายใต้อิทธิพลของชั้นราชและการประจำแบบทั้งล้วน ตั้งแต่การจัดตั้งศาลปกครองซึ่งมีหน้าที่ไถყครงที่จะคุ้มครองความคุ้มครองให้อำนาจรัฐหรือเจ้าน้ำที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ชั้นราชและการประจำให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายก็ย่อมจะไม่เป็นที่พึงปรารถนาของกลุ่มชั้นราชการประจำบางกลุ่มที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่นั้นอยู่ และจะพยายามทุกวิถีทางที่จะขัดขวางไม่ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาได้

อย่างไรก็ล้วนที่จะเป็นห้องวิเคราะห์ในเรื่องนี้โดยคำนึงถึง การควบคุม การใช้อำนาจรัฐโดยศาลปกครอง คำพิพากษาขององค์กรนั้นจะ เป็นบรรทัดฐานในการศึกษาและพัฒนากฎหมายมหาชนให้กับสังคม เป็นส่วน ส่วนส่องทางให้ประชาชนได้ทราบนักลิงสิทธิส่วนบุคคล สิทธิทางสังคมและหน้าที่ทางกฎหมายที่ต้องเคารพและประ予以ชันส่วนรวม อันเป็นเงื่อนไขของการอยู่ร่วมกันภายใต้ความคุ้มครองของอำนามาชและหลักนิติธรรม

Thesis Title Problems of the Establishment
of Administrative Court in
Thailand : A Case Study on
Structure and Obstacles

Name Attaporn Suwattanadeja

Thesis Advisor Associate Professor Pongpen Sakuntabhai

Department	Government
------------	------------

Academic Year 1981



ABSTRACT

At present, the power of state tends to be a lot increasing due to the society being more complex and more competitive. The power of state has been increasing so much that it affects people's lives and property to the degree that the state officials have abused their authority.

Eventhough such conduct may be legally committed, if it put people into trouble, state organizations or officials may be responsible for such damage. So it is necessary to control state administration and official work according to the law

and code of conduct.

Appropriate agency to control the use of state power along the line of law is administrative court which could conduct its duty effectively and justly. It must be free and separate from other courts and administration so that it could judge any cases sent to it freely and expertedly without any pressure from either sides.

There are many problems in establishing an administrative court in Thailand. But the most serious one is our political system which is administrative elite system, the system run by government officials. We may say that our political system has been under the influence of those government officials for decades of years. Therefore, to set up administrative court which has direct duty to control the government officials and the use of state power is not welcomed by some groups of those officials who seek to gain interest by using power that is in their hands and they would try in every way to put obstacle to any attempt to set up such a court. It is necessary to control the

power of state by administrative immediately. The judgements by this agency will be the guidances for the study, development and progress of public law, and at the same time to highlight the civil right and social right. And that the people will be more realized of their responsibility concerning the public interest which is the conditions for the harmony of the society under the protection of public law and rule of law.



กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในอ้างอิงจากสำเร็จ ดุลวิปุลไกรเดช หากไม่ได้รับ
ความอนุเคราะห์เป็นอย่างค่อนข้างท่านรองศาสตราจารย์พงศ์เที่ยง ศกุนคำวัย
ซึ่งได้กราบบันเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้รับขอคิดเห็นที่เป็น^{ประ}ไปชน์กลอกรวงกว้างแก้ไขวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่กลอกรวงกว้างทั้ง
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จลื้นโดยสมมุติ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่
นี้ด้วย นอกจากผู้วิจัยจะต้องขอขอบพระคุณแก่ท่านรองศาสตราจารย์จรรยา ลูกะ^{พ.}
และ ดร. อักษราหง จุฬารัตน์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ช่วยให้ขอ
คิดเห็นและกลั่นกรองให้วิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยมีความสมมุติยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้วิจัยจะต้องขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสาร
ความรู้แก่ผู้วิจัยจนมีความสามารถที่จะเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ และ
บุคคลอีกผู้หนึ่งที่ผู้วิจัยจะต้องขอขอบพระคุณเป็นพิเศษก็คือ คุณหวี พานิชวัฒนา^{เจริญ} ซึ่งได้ช่วยแนะนำและให้ความสะดวกแก่ผู้วิจัยในการคิดค้นหาข้อมูล
รวมทั้งให้ขอคิดบางประการที่มีประโยชน์ รวมทั้งคุณมาลี ตรากลพัฒนา
ซึ่งมีนาใจและให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยตลอดมา

และสิ่งที่ช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยก็อีกเช่นเดียวกันก็คือ^{พ.}
แหล่งข้อมูล ผู้วิจัยได้รับความร่วมมือเป็นอันดีจากเจ้าหน้าที่ของสถาบันที่ขอ^{ให้}
ใบอนุญาต ห้องสมุดกรุงเทพฯ, กองกรรมาธิการ, กองการประชุมรัฐสภา, หอ^{สมุด}กลาง茱花ลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์茱花ลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดคณะ

รัฐศาสตร์และนิคิศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย

เนื่องสืบอันไกบุรีจังหวัดเป็นกตเวทิการดูแล พ.ศ.๑๘๖๒ พินิจ และ นางวัลลภา สุวัณณิช บิกามารถผู้ให้กำเนิดและให้การเลี้ยงดูแก่บุรีจังหวัด บุญราษฎร์ของท่านทั้งสองมืออย่างดีแล้วจันไม่สามารถจะครอบแน่นให้หมด ก็โดยเฉพาะ พ.ศ.๑๘๖๒ พินิจ สุวัณณิช บิกามารถของบุรีจังหวัดยังได้ให้การช่วยเหลือ ในก้านการรักษาพิเศษนานาโรคโดยตลอดอย่างดี หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมีประโยชน์อย่างมากขอให้คุณความคิดที่เกิดขึ้นจะส่งผลสะท้อนอุทิศให้แก่บิกามารถของบุรีจังหวัด และเนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลงในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ อันเป็นปีแห่งการสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ครบ ๒๐๐ ปี ในฐานะ ที่บุรีจังหวัดเป็นคนไทยคนหนึ่งจึงขออุทิศความคิดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แก่กรุงรัตนโกสินทร์ ถวายความหวังว่าประชาชนชาวไทยจะได้รับหลักประกันในสิทธิ และเสรีภาพมากยิ่งขึ้น.

อาจารย์ สุวัณณิช



สารบัญ

หน้า

บทก็ยอภาษาไทย	๗
บทก็ยอภาษาอังกฤษ	๘
กิติกรรมประการ	๙
สารบัญแผนภูมิ	๑๐
บทนำ	๑
สภาพปัจจุบัน	๒
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๙๐
นิยามศัพท์	๙๑
สมมติฐาน	๙๖
ขั้นตอนและวิธีการศึกษา	๙๗
ขบวนการศึกษา	๙๘
ข้อจำกัดในการศึกษา	๙๙
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	๙๙

บทที่

๑. ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา	๙๓
๑.๑ ทฤษฎีการแบ่งแยกอ่านรา	๙๔
๑.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร	๙๕

๒.	เปรียบเทียบระบบการพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ....	๕๐
๒.๑	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย.....	๕๖
๒.๒	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยอังกฤษ.....	๕๗
๒.๓	การพิจารณาคดีปกครองในสหราชอาณาจักรอเมริกา.....	๙๐๗
๒.๔	การพิจารณาคดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน...	๙๖
๒.๕	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยอิตาลี.....	๙๖
๒.๖	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยสวีเดน.....	๙๗
๒.๗	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยญี่ปุ่น.....	๙๗
๒.๘	สรุปเปรียบเทียบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยฯ	
๓.	วิัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองและการพิจารณา คดีปกครองในประเทศไทย.....	๙๕๗
๓.๑	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย.....	๙๕๘
๓.๑.๑	การพิจารณาคดีปกครองในสมัยโบราณ.....	๙๕๘
๓.๑.๒	การพิจารณาคดีปกครองในสมัยเมจิญัณ...	๙๖๕
๓.๒	วิัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย...	๙๖๕
๓.๓	องค์กรของฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง ในเมจิญัณ.....	๙๖๗
	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	๙๖๗

๔. อุปสรรคของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย..... ๒๐๐
- ๔.๑ อุปสรรคจากการระบบการเมืองการปกครอง..... ๒๐๙
- ๔.๒ อุปสรรคจากความขัดแย้งในค้านแนวความคิด
เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง..... ๒๑๗
- ๔.๓ ปัญหาอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งศาลปกครอง..... ๒๔๐
๕. วิเคราะห์โครงสร้างของศาลปกครองในประเทศไทย
พิจารณากร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครองที่เสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติ..... ๒๕๗
- ๕.๑ วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครองที่เสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติในปัจจุบัน.. ๒๕๘
- ๕.๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครองของกระทรวงยุติธรรม.... ๒๕๘
- ๕.๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครองของนายยาตุ ไหวงศี..... ๒๖๔
- ๕.๑.๓ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครองของนายเปรม นาลากุล
๙ อยุทธยา และนายพินิจ จันทร์สุวินทร์..... ๒๖๗
- ๕.๒ ร่างพระราชบัญญัตินี้ที่เคยเสนอต่อสภานิติบัญญัติ.. ๒๗๖

พ
น
นา

บทที่

๖. วิเคราะห์โครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสม	
สำหรับประเทศไทย.....	๒๔๙
๖.๑ หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง.....	๒๕๐
๖.๒ โครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสม	
สำหรับประเทศไทย.....	๒๕๑
๗. บทสรุปและขอเสนอแนะ.....	๒๕๕
บรรณานุกรม.....	๓๐๕
ภาคผนวก.....	๓๐๘
ประวัติบัญชีเป็น.....	๓๑๑



สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่

หน้า

๑.	โครงสร้างของกองเชื้อ เทคโนโลยี.....	๓๘
๒.	โครงสร้างของศาลปธน.ประเทศ.....	๔๙
๓.	ระบบศาลของอังกฤษ.....	๙๐๖
๔.	ระบบศาลของสหรัฐอเมริกา.....	๙๙๔
๕.	ระบบศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	๙๒๕
๖.	ระบบศาลของอิหร่าน.....	๙๓๙
๗.	โครงสร้างของศาลปกครองสวีเดน.....	๙๓๔
๘.	โครงสร้างของศาลปกครองญี่ปุ่น.....	๙๕๕
๙.	โครงสร้างของศาลปกครองไทย ที่เสนอแนะ.....	๙๘๘