

ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย



นายอดิเรก เลิศนารินทร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2525

011608

} F93823264

THE PROPOSED ADMINISTRATIVE TRIBUNAL OF THAILAND

Mr. Adireg Lessvanarin

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

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1981

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

โดย นายอดิเรก เลิศวนารินทร์

ภาควิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิษฐ์ บุณนาถ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์จตุร กุลบุศย์)

กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล)

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุธาบตี สัตตบุศย์)

กรรมการ

(ดร.ศิระ ชวนะวิรัช)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

ชื่อนิสิต นายอดิเรก เลิศวนารินทร์

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล

ภาควิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2524



บทคัดย่อ

การดำเนินการปกครองของรัฐในสมัยปัจจุบัน ที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยทั่วไปย่อมอยู่ในระบบนิติรัฐ (LEGAL STATE) กล่าวคือรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำทุกอย่างของรัฐตลอดถึงกลไกทุกส่วนของรัฐจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบแห่งกฎหมายบังคับไว้ทั้งสิ้น และในสังคมปัจจุบันซึ่งรัฐได้พยายามที่จะตรากฎหมายออกมาเป็นจำนวนมากเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชนส่วนใหญ่เอาไว้ ย่อมเป็นสิ่งที่แน่นอนว่าเมื่อรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการซึ่งมีความเกี่ยวพันไปถึงเอกชนอย่างใกล้ชิดและมากเท่าใด ความกระทบกระทั่งกันระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองจึงเกิดขึ้นมากขึ้นเป็นเงาตามตัวไปด้วย เมื่อเกิดความกระทบกระทั่งขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมจะอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ เพราะฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายที่สามารถบังคับให้เอกชนกระทำหรืองดเว้นการกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปโดยไม่เป็นธรรมบังคับแก่เอกชนด้วยแล้ว เอกชนก็จะได้รับความเดือดร้อนอย่างแน่นอน

ดังนั้นการพิจารณาหามาตรการใดหนึ่งมาคุ้มครองป้องกันสิทธิของเอกชนให้รอดพ้นจากการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจึง เป็นสิ่งที่น่าพิจารณาอย่างยิ่ง และมาตรการนั้นจะต้องไม่ให้เป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินการปกครองของฝ่ายปกครองในขณะเดียวกันด้วย

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน ยังขาดมาตรการที่ให้ความคุ้มครองแก่เอกชน และฝ่ายปกครองซึ่งก็คือว่าข้างต้น และการควบคุมฝ่ายปกครองเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันก็มี แต่เพียงการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยศาลยุติธรรมและการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่าย ปกครองเองเท่านั้น ซึ่งไม่อาจหวังผลได้สมบูรณ์ เต็มที่นัก เนื่องจากศาลยุติธรรมไม่ อาจเข้าไปก้าวก้าวในการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายปกครองได้ในทุกกรณี ส่วนการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครอง เองนั้นก็ยังมีหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมแก่ เอกชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการในทางปกครองโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย กับบุคคลผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นต่างก็เป็นฝ่าย ปกครองด้วยกัน ย่อมมีจิตใจลำเอียงที่จะเข้าข้างพวกเดียวกันได้เสมอ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงได้วิเคราะห์ถึงปัญหาตลอดถึงแนวทางที่จะแก้ไขข้อบก พร่องดังกล่าวโดยการเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย แต่เมื่อ องค์กรดังกล่าวไม่เคยมีการจัดตั้งขึ้นมาในประเทศไทยมาก่อนเลย จึงจำต้องพิจารณา ถึงแบบอย่างการควบคุมฝ่ายปกครองของประเทศต่างๆที่มีความเจริญในด้านนี้ทั้งจาก ประเทศซึ่งมีระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (THE COMMON LAW SYSTEM) อันมีประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นแบบอย่าง กับประเทศซึ่งมีระบบกฎหมายแบบ ประมวลกฎหมาย (THE CIVIL LAW SYSTEM) อันมีประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส เป็นแบบอย่างเปรียบเทียบกัน เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทยต่อไป

ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองของ ประเทศต่างๆเปรียบเทียบกันแล้ว เห็นว่าประเทศไทยควรนำระบบศาลปกครองของ ประเทศฝรั่งเศสมาเป็นแบบอย่างในการจัดตั้งศาลปกครองของเรา ทั้งนี้เพราะศาล ปกครองฝรั่งเศสนั้นมีมาตรการในการให้ความคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่เอกชน อย่างดียิ่งมานานนับเกือบ 200 ปี และอีกทั้งได้รับการยกย่องเชิดชูทั่วโลกว่าเป็นองค์กร ที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารตลอดจนกระทั่งฝ่ายปกครองด้วย

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยในขั้นแรกนี้ควร ให้เป็นศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัดไปพลางก่อนกล่าวคือให้เป็นศาลปกครองที่มีอำนาจ

พิจารณาวินิจฉัยจำกัดเฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้น อาทิ เช่นคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำในทางปกครองที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่เป็นต้น แล้วจึงค่อยๆขยายอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีออกไปให้กว้างขึ้นตามลำดับจนเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปในภายหลัง:



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title The Proposed Administrative Tribunal of Thailand
Name Mr. Adireg Lessvanarin
Thesis Advisor Professor Dr. Prayoon Kanchanadul
Department Law
Academic Year 1981



ABSTRACT

of
The Administration of democratic state at the present time, generally, is under the Legal State system, that is the state must be under the rule of law. All the activities of the state, including all the state's organisms must be under the frame of law that governs, and in the present society, which the state has the tendency to enact a large number of laws, with a view to preserving the interest of the people, it is certain that the more the state intervene in the activities of the individual the more the conflicts between the state and the individual, who is under its administration, may arise at any time. When the conflicts have occurred, the Administration is naturally in the better position, because the administration has the power to give orders to the individual to act or not to act according to the laws. In the case the Administration exercises its power in the wrong way the individual will be certainly in trouble.

Therefore the finding of proper measures to protect the right of the individual from illegal actions of the Administration is worth of consideration, but such measures should not in any way deteriorate

the efficiency of the Administration

In Thailand nowadays there are no other measures that give protection to individual from illegal actions of the Administration other than the control of the Administration by courts of justice and by the Administration itself, but such controls are not sufficient, as the courts of justice can not intervene in all cases which the Administration exercises its powers. As regard the control by the Administration itself there is not enough guaranty to the individual, because the accused officials and the officials who have the authority to consider the case are both in the Administration, therefore it is natural that they have the tendency to help their colleagues.

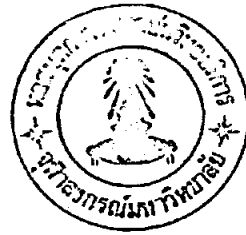
This thesis tries to analyze the problems and the ways to ameliorate the situation by proposing to set up an Administrative Tribunal in Thailand, but as such organization has never before been established in Thailand, it is necessary to consider the systems of controlling the Administration of different advanced countries, both the countries which adopt the Common law system namely Great Britain and the United States of America, and the countries which adopt the Civil law system such as West Germany and France, in order to find out the most suitable system for Thailand.

The writer has analyzed various systems of controlling the Administration by the Administrative Tribunal of many countries and is of the opinion that Thailand should adapt the system of Administrative Tribunal of France in the setting up of its Administrative Tribunal, because the system of Administrative Tribunal in France has

the best measure in giving protection and justice to the individual, and France had adopted this system for nearly 200 years. This system has received high admiration and trust by many countries in the world for their excellent organization which keep the Administrative Tribunal free from the influence of the Executive.

However, the Administrative Tribunal to be set up in Thailand in this first stage should be the Administrative Tribunal which has limited competence, that is it should be the Administrative Tribunal which has the competence to consider only some kind of case, as specified by law, especially the case for the annulment of administrative acts which were issued in excess of power, and then slowly extend the competence of the Administrative Tribunal to consider other case. until it becomes the Administrative Tribunal which has full competence to judge all kinds of administrative case in the future.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิติกรรมประกาศ

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล เป็นอย่างมาก ในการที่ท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าซึ่งของท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และรับเป็นอาจารย์กรรมการคุมสอบวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้า วิทยานิพนธ์เรื่องนี้น่าแปลกใจที่จะสำเร็จลงได้ หากอาจารย์มิได้เป็นผู้สั่งสอนให้คำแนะนำปรึกษา และทักท้วงสิ่งไม่ถูกต้อง ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้อย่างมาก "ศิษย์" จึงขอกราบคารวะและขอบพระคุณท่านอาจารย์เอาไว้ ณ ที่นี้เป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ จุฑา ฤกษ์ชัย คณะศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุธาบดี สัตตะบุชัย และท่านอาจารย์ ดร.กฤษ ฆวนะวิรัช เป็นอย่างยิ่งในการที่ท่านทั้งสามกรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ของข้าพเจ้า

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่อนุญาตให้ผู้เขียนลาราชการเพื่อไปศึกษาต่อที่บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อีกทั้งท่านผู้บังคับบัญชา อดีตผู้บังคับบัญชาอันได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี ทุกท่านและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ให้การสนับสนุนผู้เขียนด้วยดีเสมอมา

นอกจากนี้ผู้เขียนได้ตระหนักอยู่เสมอว่านอกจากท่านผู้มีพระคุณที่ได้กล่าวนามเอาไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีผู้มีพระคุณต่อผู้เขียนอยู่อีกหลายท่านซึ่งผู้เขียนมิอาจกล่าวนามของท่านได้หมดสิ้น ซึ่งหากขาดท่านเหล่านี้แล้ว วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ก็จะสำเร็จและสมบูรณ์ลงได้เช่นกัน จึงกราบขอบพระคุณและขออภัยเอาไว้ ณ ที่นี้ด้วย.

นายอติเรก เลิศนารินทร์



บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
กิติกรรมประกาศ	ญ
บทนำ	1
ส่วนที่ 1 หลักทั่วไป	3
ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครอง	4
ก. ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการนั้นเอง	4
ข. ร้องเรียนการกระทำในทางปกครองต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง	5
ค. มอบหมายหน้าที่แก่คณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคนกลาง	5
ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม	7
ระบบการพิจารณาคดีปกครองโดยศาลปกครอง	8
บทที่	
1. ระบบการพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	9
ศาลปกครองแห่งรัฐ	10
ก. องค์คณะ	10
ข. วงเขตอำนาจการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองแห่งรัฐ	11
1. กรณีก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง	12
2. การพิจารณาคดีในศาลปกครอง	13
ศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐหรือศาลอุทธรณ์คดีปกครองแห่งรัฐ	14
ก. องค์คณะ	14
ข. ขอบเขตอำนาจการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นสูงแห่งรัฐ	14

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด	14
ก. องค์คณะ	14
ข. ขอบเขตอำนาจการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองแห่งสห พันธ์สาธารณรัฐ	15
1. ฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด	15
2. ฐานะเป็นศาลชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในขณะเดียวกัน	15
2. ระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส	17
ศาลปกครองสูงสุด	18
ก. ในฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของรัฐบาลหรือที่เรียกว่าฝ่ายการ ปกครอง	18
ข. ในฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด หรือที่เรียกว่าฝ่ายคดีปกครอง	19
1. แผนกคดีปกครอง	19
ก) ส่วนประกอบของแผนกคดีปกครอง	19
ข) อำนาจพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด ...	20
ค) วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด	21
2. ที่ประชุมใหญ่ฝ่ายคดีปกครอง	23
ศาลปกครองประจำท้องที่	23
ก. องค์คณะ	25
ข. อำนาจและวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองประจำท้องที่	25
ศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษ	27
3. ระบบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย	28
ประวัติการพิจารณาคดีปกครองของอังกฤษ	29
ก. องค์คณะ	32
ข. อำนาจและวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรมอังกฤษ ...	32
1. อำนาจและวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญา	33

2. อำนาจและวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิด	33
3. อำนาจในการออกคำสั่งต่อฝ่ายปกครอง	34
4. ระบบการพิจารณาคดีปกครองของสหรัฐอเมริกา	37
ก. คอร์ท ออฟ เคลม	38
องค์คณะ	39
อำนาจพิจารณาคดีของ คอร์ท ออฟ เคลม	40
ข. ศาลภาษีสหรัฐ	40
องค์คณะ	42
เขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลภาษีสหรัฐ	42
ส่วนที่ 2 การตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย	45

1. ระบบการพิจารณาคดีปกครองของไทย	46
ตอนที่ 1 วิธีพิจารณาคดีปกครองโดยฝ่ายปกครอง	48
ก. การร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง	49
1. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457	49
2. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326	49
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496	49
4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ...	50
ก) การร้องทุกข์	50
ข) การอุทธรณ์	52
5. พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.2509	54
ข. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการในทางปกครอง	55
1. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518	56
2. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503	58

3. พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.บ. 2522	59
ก) สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์	60
ข) องค์คณะของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์	63
ค) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์	65
ง) ขอนาสั่ง เกตุบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.บ. 2522	71
ตอนที่ 2 การพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรม	75
ก. สิทธิที่จะนำคดีปกครองขึ้นศาล	77
ข. อำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาล	79
1. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยตรงว่าให้ศาลเข้าไปควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองได้	81
2. เมื่อมิได้มีกฎหมายบัญญัติถึงอำนาจศาลที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง	82
3. เมื่อมีบทบัญญัติไว้ชัดเจนให้คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองถึงที่สุด	84
4. เมื่อเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลพินิจสั่งการได้	88
ก) เมื่อกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจในเรื่องอื่นอันมิใช่การใช้ดุลพินิจให้โทษแก่ข้าราชการ	88
ข) ถ้าการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะ	91
2. ความคำริที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย	93
ตอนที่ 1 การดำเนินการเพื่อจัดตั้งศาลปกครอง	94
1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ..	97
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518	98

3. พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518	98
4. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ..	98
5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2518	99
- บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการ ร้องทุกข์ พ.ศ. (.....)	100
ตอนที่ 2 อุปสรรคของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย	105
1. อุปสรรคจากทางฝ่ายปกครอง	105
2. อุปสรรคทางการเมือง	107
3. อุปสรรคจากความเข้าใจในหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตย ผิดพลาด	109
4. อุปสรรคจากแนวความคิดเห็นแตกต่างกันของนักนิติศาสตร์ ..	111
5. อุปสรรคจากการขาดแคลนนักกฎหมายปกครอง	113
6. อุปสรรคจากการที่เอกชนไม่กล้าใช้สิทธิในการควบคุมการกระ ทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	114
3. ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย	116
ก. การเตรียมคดีก่อนที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง	118
1. เอกชนทุกคนควรมีสิทธิตามกฎหมายที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณา ของศาลปกครองได้	118
2. ประเภทของคดีที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ...	119
3. การยื่นคำฟ้อง	121
ข. อำนาจและหน้าที่ของศาลปกครอง	122
1. การพิจารณาคดีปกครอง	122
2. การวินิจฉัยคดีปกครอง	123
ค. องค์คณะของศาลปกครอง	124
ง. หลักประกันความมั่นคงต่อตำแหน่งหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลปกครอง	126

บทที่	หน้า
จ. การจำแนกประเภทศาลปกครอง	126
1. ศาลปกครองที่มีอำนาจพิเศษ	127
2. ศาลปกครองที่มีอำนาจจำกัด	127
3. ศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป	127
ฉ. การแก้ปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดี ..	128
ส่วนที่ 3 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	133
ความทั่วไป	133
ควรมีศาลปกครองหรือไม่	134
ข้อควรระวังเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง	138
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งศาลปกครอง	139
บรรณานุกรม	143
ประวัติ	147

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทนำ

เนื่องจากในปัจจุบันฝ่ายปกครองได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะฉะนั้นควรระทบทระทั้งกันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง ย่อมเกิดมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่โดยเหตุที่ฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ เพราะ เป็นฝ่ายที่มีอำนาจตามกฎหมายซึ่งในบางกรณีอาจมีกับเอกชนฝ่ายเดียวได้ และเอกชน มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม หากจะโต้แย้งเพื่อป้องกันสิทธิของตน ก็ต้องกระทำภายหลัง ดังนั้นถ้าไม่หาทางที่จะควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองไว้ให้ดีแล้ว ก็อาจจะเกิดความ ไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้นได้ เอกชนย่อมได้รับความเดือดร้อนอย่างแน่นอน การที่จะหา หลักประกันให้แก่ประชาชนจึงมีระบบควบคุมฝ่ายปกครองหลายระบบด้วยกัน คือบางประเทศใช้ระบบให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง บางประเทศก็ให้ ศาลปกครองเป็นผู้ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง และบางระบบก็ใช้วิธีการให้ฝ่าย ปกครองด้วยกันเองควบคุมกัน ฉะนั้นการศึกษากฎหมายปกครอง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองจึง เป็น เรื่องสำคัญ

สำหรับประเทศไทย ยังไม่เคยมีการตั้งศาลปกครองสำหรับพิจารณาคดีปกครอง โดยตรง เท่าที่เป็นมาก็เพียงแต่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดี เช่นศาลยุติธรรม จะพิจารณาวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนในกรณีทำเลเมิด เป็นต้น ซึ่งเป็นการมองฝ่ายปกครองเสมอว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเท่านั้น ฉะนั้นจึงนำหลักกฎหมายเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่าง เอกชนต่อเอกชนมาใช้บังคับเป็นส่วนใหญ่ แต่การให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของเอกชน ต่อการกระทำของฝ่ายปกครอง ด้วยการให้ความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้อง เป็นหลักประกันซึ่งมาจากหลักกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายปกครอง และมีองค์กรที่จะ สามารถวินิจฉัยคดีปกครองได้อย่างรวดเร็วเป็นอิสระ เด็ดขาด และที่สำคัญคือเข้าใจ ถึงเทคนิคทางปกครอง ตลอดจนการพัฒนาทางสังคม และทางการเมืองซึ่งเปลี่ยนแปลง

แปลงอยู่ตลอดเวลา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงได้เน้นหนักถึงวิธีการที่จะควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศไทยด้วยการตั้งศาลปกครองขึ้น โดยนำเอาหลักการและวิธีการของระบบควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองของประเทศต่างๆในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศส ซึ่งศาลปกครองได้วิวัฒนาการมานับร้อยๆปี จนประสบผลสำเร็จในการป้องกันสิทธิ เสรีภาพ และให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนชาวฝรั่งเศสได้เป็นอย่างดี มาเป็นแนวทางในการพิจารณาในการที่จะดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย โดยจะดำเนินการวิจัยในหัวข้อสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

ลักษณะทั่วไปของวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง ของประเทศภาคพื้นยุโรปบางประเทศเปรียบเทียบกับวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกล - แซกซอน

แหล่งข้อมูลในการวิจัย จะให้วิจัยเอกสารจากตำรากฎหมายปกครองทั้งของไทยและต่างประเทศ บทความในนิตยสาร วารสารต่างๆ ตลอดจนร่างพระราชบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัยนี้คือแนวทางและหลักการที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครองต่อกรกระทำในทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย