

ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย :  
ศึกษาเฉพาะกรณีโครงสร้างและอุปสรรค



อรรถพร สุวัชรินเศรษฐา

007614

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๕

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







สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมได้นั้น จะต้อง  
 เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระแยกออกจากฝ่ายศาลยุติธรรมและฝ่ายบริหาร  
 ทั้งนี้เพื่อที่จะได้สามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างอิสระและด้วยความ  
 เชี่ยวชาญเฉพาะโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้นประสพอุปสรรคหลายประ  
 การ แต่อุปสรรคที่สำคัญที่สุดก็คืออุปสรรคที่เกิดจากระบบการเมืองการปก  
 ครองที่เป็นแบบอำมาตยาธิปไตย อันได้แก่ระบบการปกครองโดยข้าราชการ  
 การประจำ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบการเมืองไทยที่ผ่านมาเกือบทุกสมัย  
 ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการประจำแทบทั้งสิ้น ดังนั้นการจัดตั้งศาล  
 ปกครองซึ่งมีหน้าที่โดยตรงที่จะดูแลควบคุมการใช้อำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่  
 ของรัฐ ซึ่งได้แก่ข้าราชการประจำให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายก็ย่อม  
 จะไม่เป็นที่พึงปรารถนาของกลุ่มข้าราชการประจำบางกลุ่มที่ต้องการแสวงหา  
 ผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ และจะพยายามทุกวิถีทางที่จะชักขวาง  
 ไม่ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาได้

อย่างไรก็ดีสิ่งที่จำเป็นต้องริเริ่มให้มีขึ้นโดยด่วนก็คือ การควบคุม  
 การใช้อำนาจรัฐโดยศาลปกครอง คำพิพากษาขององค์กรนั้นจะเป็นบรรทัด  
 ฐานในการศึกษาและพัฒนากฎหมายมหาชนให้ก้าวหน้าทันกับสังคม เป็นแสง  
 สว่างส่องทางให้ประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิส่วนบุคคล สิทธิทางสังคมและ  
 หน้าที่ที่จะต้องเคารพผลประโยชน์ส่วนรวม อันเป็นเงื่อนไขของการอยู่รวม  
 กันภายใต้ความคุ้มครองของอำนาจมหาชนและหลักนิติธรรม



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.





## กติกกรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจจะสำเร็จ ลุล่วงไปได้เลย หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์เป็นอย่างดียิ่งจากท่านรองศาสตราจารย์พงศ์เพ็ญ ศกุนตภาภย์ ซึ่งได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้รับข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ตลอดจนตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่ตลอดมาจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสิ้นโดยสมบูรณ์ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย นอกจากนี้ผู้วิจัยจะต้องขอขอบพระคุณแก่ท่านศาสตราจารย์จรูญ สุภาพ และ คร. อักษราทรร จุฬารัตน์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ช่วยให้ข้อคิดเห็นและถ้อยแถลงให้วิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้วิจัยจะต้องขอขอบพระคุณแก่คณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสาทความรู้แก่ผู้วิจัยจนมีความสามารถที่จะเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จ และบุคคลอีกผู้หนึ่งที่ผู้วิจัยจะต้องขอขอบพระคุณเป็นพิเศษคือ คุณเทวี พานิชวัฒนา เจริญ ซึ่งได้ช่วยแนะนำและให้ความสะดวกแก่ผู้วิจัยในการติดต่อหาข้อมูล รวมทั้งให้ข้อคิดบางประการที่มีประโยชน์ รวมทั้งคุณมาลี ตรีภักดิ์พานะ ซึ่งมีน้ำใจและให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยตลอดมา

และสิ่งที่ช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ก็ด้วยอีกเช่นเดียวกันก็คือ แหล่งข้อมูล ผู้วิจัยได้รับความร่วมมือเป็นอันดีจากเจ้าหน้าที่ของสถานที่ต่อไปนี้คือ ห้องสมุดรัฐสภา, กองกรรมาธิการ, กองการประชุมรัฐสภา, หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดคณะ

รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งศูนย์เอกสารแห่ง  
ประเทศไทย

เหนือสิ่งอื่นใดผู้วิจัยขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่ พ.ศ.ท. พิณิจ และ  
นางวัลลภา สุวัจนเกษร บิคารมารคาผู้ให้กำเนิดและให้การเลี้ยงดูแก่ผู้  
วิจัย บุญคุณของท่านทั้งสองมีอย่างล้นเหลือจนไม่สามารถจะตอบแทนได้หมด  
โดยเฉพาะ พ.ศ.ท. พิณิจ สุวัจนเกษร บิคารของ ผู้วิจัยยังได้ให้การช่วยเหลือ  
ในด้านการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์มาโดยตลอดอีกด้วย หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้  
จะมีประโยชน์อยู่บ้างขอให้คุณความดีที่เกิดขึ้นจงส่งผลสะท้อนอุทิศให้แก่บิคาร  
มารคาของผู้วิจัย และเนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลงในปี พ.ศ.  
๒๕๒๕ อันเป็นปีแห่งการสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ครบ ๒๐๐ ปี ในฐานะ  
ที่ผู้วิจัยเป็นคนไทยคนหนึ่งจึงขออุทิศความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แก่กรุงรัตน  
โกสินทร์ ด้วยความหวังว่าประชาชนชาวไทยจะได้รับหลักประกันในสิทธิ  
และเสรีภาพมากยิ่งขึ้น.

อรรณพร สุวัจนเกษร



บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฅ
สารบัญแผนภูมิ .....	ฉ
บทนำ .....	๑
สภาพปัญหา .....	๔
วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	๑๐
นิยามศัพท์ .....	๑๒
สมมุติฐาน .....	๑๖
ขั้นตอนและวิธีการศึกษา .....	๑๗
ขอบเขตการศึกษา .....	๑๘
ข้อจำกัดในการศึกษา .....	๒๐
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา .....	๒๑
บทที่	
๑. ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องในการศึกษา.....	๒๓
๑.๑ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ .....	๒๔
๑.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร .....	๓๕



๒.	เปรียบเทียบระบบการพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศ....	๕๐
๒.๑	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส.....	๕๖
๒.๒	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศอังกฤษ.....	๕๓
๒.๓	การพิจารณาคดีปกครองในสหรัฐอเมริกา.....	๑๐๗
๒.๔	การพิจารณาคดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน... ๑๑๔	
๒.๕	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศอิตาลี.....	๑๒๖
๒.๖	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศสวีเดน.....	๑๗๒
๒.๗	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศญี่ปุ่น.....	๑๓๕
๒.๘	สรุปเปรียบเทียบการพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆ๑๒๖	
๓.	วิวัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองและการพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย.....	๑๕๒
๓.๑	การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย.....	๑๕๔
๓.๑.๑	การพิจารณาคดีปกครองในสมัยโบราณ.....	๑๕๖
๓.๑.๒	การพิจารณาคดีปกครองในสมัยปัจจุบัน.....	๑๖๕
๓.๒	วิวัฒนาการของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย... ๑๘๕	
๓.๓	องค์กรของฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองในปัจจุบัน.....	๑๘๓
	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	๑๘๓

๔.	อุปสรรคของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย.....	๒๐๐
๔.๑	อุปสรรคจากระบบการเมืองการปกครอง.....	๒๐๑
๔.๒	อุปสรรคจากความขัดแย้งในค่านิยมความคิด เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง.....	๒๐๗
๔.๓	ปัญหาอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งศาลปกครอง.....	๒๕๐
๕.	วิเคราะห์โครงสร้างของศาลปกครองในประเทศไทย พิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครองที่เสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติ.....	๒๕๓
๕.๑	วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครองที่เสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติในปัจจุบัน..	๒๕๔
๕.๑.๑	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครองของกระทรวงยุติธรรม.....	๒๕๔
๕.๑.๒	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครองของนายญาติ ไหวที้.....	๒๖๔
๕.๑.๓	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครองของนายเปรม มาลากุล ณ อุษยา และนายพินิจ จันทรสุนทร.....	๒๖๗
๕.๒	ร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่เคยเสนอต่อสภานิติบัญญัติ..	๒๖๗

บทที่

ท  
หน้า

๖. วิเคราะห์โครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย.....	๒๗๔
๖.๑ หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง.....	๒๘๒
๖.๒ โครงสร้างของศาลปกครองที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย.....	๒๘๗
๗. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๒๙๕
บรรณานุกรม.....	๓๐๔
ภาคผนวก.....	๓๒๕
ประวัติผู้เขียน.....	๓๔๗



สารบัญแนบ



แนบ

หน้า

๑.	โครงสร้างของกองเซย์ เกคาร์ท.....	๗๘
๒.	โครงสร้างของศาลฝรั่งเศส.....	๘๒
๓.	ระบบศาลของอังกฤษ.....	๑๐๖
๔.	ระบบศาลของสหรัฐอเมริกา.....	๑๑๘
๕.	ระบบศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	๑๒๕
๖.	ระบบศาลของอิตาลี.....	๑๓๑
๗.	โครงสร้างของศาลปกครองสวีเดน.....	๑๓๘
๘.	โครงสร้างของศาลยุติธรรมญี่ปุ่น.....	๑๔๕
๙.	โครงสร้างของศาลปกครองไทย ที่เสนอนั้น.....	๒๕๔