

ความเป็นมา แนวความคิด และอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตาม
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

นางสาวนภาพร พรรณรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-4261-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I2193731x

BACKGROUND CONCEPT AND AUTHORITY OF JUDGE WHO MAKES THE
CONCLUSIONS ACCORDING TO THE ACT ON ESTABLISHMENT OF
ADMINISTRATIVE COURT AND PROCEDURE, B.E. 2542

Miss Nawaporn Pannarat

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

Faculty of Laws

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-4261-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความเป็นมา แนวความคิดและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542

โดย

นางสาวนพร พรรณรัตน์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา


รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิธิไกรพจน์)


..... กรรมการ
(ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์)

438 60872 34 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : JUDGE WHO MAKES THE CONCLUSIONS

NAWAPORN PANNARAT : BACKGROUND CONCEPT AND AUTHORITY OF
JUDGE WHO MAKES THE CONCLUSIONS ACCORDING TO THE ACT ON
ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE COURT AND PROCEDURE, B.E. 2542
THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF.NANTAWAT BORAMANAND ph.D., 206 pp.
ISBN 974-17-4261-4

The objective of the present thesis is to study the background and concept of administrative procedure which establishes the judge who makes the conclusions to balance the power of consideration of the panel ; and to study whether the authority of the judge, who makes the conclusions according to the establishment of administrative court and procedure, B.E. 2542, could effectively balance the arbitration of the panel in accordance with the intention of introducing the system of the mentioned judge to Thailand.

The result of the study indicates that the system of the judge who makes the conclusions in administrative court of Thailand has developed from the role of official in charge of the case of the committees in the Council of State and from the role of the judge who makes the conclusions or Commissaire du gouvernement in Conseil d'etate of France. Thailand has adopted this system in order to examine the function of panel and the above judge which will lead to the most successful judgement. If the panel has different opinion from that of the judge who makes conclusions, the panel has to show better and stronger reasons to make the decision since in each case there are some conclusions of the mentioned judge enclosed with the judgement of the court. The conclusions hereby are able to balance the judgement of the panel if they consist of good reasons. This will prompt the panel to consider the case much more carefully in all aspects. According to the study of judgement and conclusions in administrative court of Thailand, it is found that the function of the judge who makes conclusions can efficiently balance the power of the arbitration panel in administrative court because most judgements of administrative court are in line with the judge making conclusions. However, the main problems of this system are there is no evident requirement of the quality of those who can be the judge to make conclusions and the multi-role of the judge, who functions as both the judge of the panel and the judge in charge of the case , does not make the people realize its importance in administrative procedure. Besides, there is no publication of the conclusions with the judgement of the court as set in the law, which prevents the function of the judge and the panel from being fully examined and assessed; and therefore hinders the development of principles of administrative law from the conclusions as in other countries.

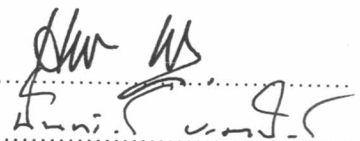
Therefore, there should be more specific requirement of the quality and functions of the judge who makes the conclusions and should make the balance of the arbitration complete by publicizing the conclusions with the judgement of the court. These will render the judgement more acceptable to all parties and the importance of the role of the judge who makes conclusions can be realized. All of these aforementioned will lead to the development of administrative procedure in Thailand.

Field of study Laws

Academic year 2003

Student's signature.....

Advisor's signature.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากความกรุณาอย่างยิ่งของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ร่วมพิจารณา และได้ให้ทั้งความรู้ แรงคิด และเสนอแนะความเห็นในทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ และ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งคำแนะนำที่ได้รับจากอาจารย์ทั้งสองท่านมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้วิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเป็นอย่างมาก

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรรมานันท์ เป็นอย่างสูง ที่กรุณาสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์นี้ให้แก่ผู้เขียน โดยให้คำแนะนำ พร้อมทั้งชี้แนะถึงข้อบกพร่องในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และกรุณาตรวจพิจารณาร่างวิทยานิพนธ์ให้ผู้เขียนอย่างละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนมีความมั่นใจว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ที่อนุญาตให้สัมภาษณ์ ซึ่งข้อมูลและคำแนะนำดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนอย่างยิ่งในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ที่รักและเคารพยิ่งของผู้เขียนซึ่งเป็นกำลังใจสำคัญตลอดระยะเวลาการเรียนและการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนสำเร็จการศึกษา และขอขอบคุณพี่ต้น พี่ติง พี่ชายและพี่สาวที่แสนดีของผู้เขียนที่คอยช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณณัชชา เตชะทองสุข รุ่นน้องที่น่ารักของผู้เขียน ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือและความสะดวกแก่ผู้เขียนเมื่อไปติดต่อเพื่อขอข้อมูลต่าง ๆ จากศาลปกครอง ขอขอบคุณคุณอาคม ร่วมพรภาณุ เพื่อนผู้ทำหน้าที่ช่วยแปลบทคัดย่อและเอกสารต่าง ๆ ให้แก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา ขอขอบคุณพี่หนุ่ม พี่ชายที่คอยช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียน และ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ และพี่ ๆ ที่สำนักกฎหมายนฤปพิชญ์ทุกคน ที่ช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้เขียนตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงท่านอื่น ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่ผู้เขียน ซึ่งมีได้รับการกล่าวถึงไว้โดยเฉพาะเจาะจง ณ ที่นี้ได้ทั้งหมด

ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณ คุณสัญญา จันทรัตน์ บุคคลสำคัญที่ให้ความเข้าใจในขณะที่ยังเขียนทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และคอยช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน ตลอดจนเป็นกำลังใจ และอยู่เคียงข้างผู้เขียนตลอดมา จวบจนวิทยานิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์นี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับข้อบกพร่องนั้นไว้แต่ผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 สมมุติฐานการวิจัย.....	6
1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	6
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐาน และประสบการณ์ของต่างประเทศเกี่ยวกับ วิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	8
2.1 แนวคิด และทฤษฎีพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	8
2.1.1 หลักความรับผิดชอบของรัฐ.....	8
2.1.2 หลักการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ.....	10
2.1.2.1 ระบบศาล.....	12
2.1.2.2.1 ระบบศาลเดี่ยว.....	13
2.1.2.1.2 ระบบศาลคู่.....	14
2.1.2.2 หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ.....	16
2.2 ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ.....	25
2.2.1 วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	25
2.2.1.1 แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดี.....	26
2.2.1.2 ระบบถ่วงดุลอำนาจของตุลาการศาลปกครองในระบบ วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	31

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.2.1.2.1	ตุลาการศาลปกครองในระบอบวิธีพิจารณา คดีปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	34
	ก. ตุลาการเจ้าของสำนวน.....	34
	ข. ตุลาการผู้แถลงคดี.....	36
	ค. องค์คณะวินิจฉัยชี้ขาด.....	39
2.2.1.2.2	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาล ปกครองในระบอบพิจารณาคดีปกครอง.....	42
	ก. บทบาทในชั้นการสอบสวน.....	42
	ข. บทบาทในชั้นพิจารณา.....	43
2.2.1.3	คุณสมบัติ และการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีใน ศาลปกครองฝรั่งเศส.....	49
2.2.1.3.1	ตุลาการผู้แถลงคดีในสภาแห่งรัฐ.....	50
	ก. คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง.....	51
	ข. วิธีการแต่งตั้ง.....	51
	ค. การพ้นจากตำแหน่ง.....	51
2.2.1.3.2	ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น.....	52
	ก. คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง.....	52
	ข. วิธีการแต่งตั้ง.....	53
	ค. การพ้นจากตำแหน่ง.....	53
2.2.1.4	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	54
	ก. บทบาทในชั้นสรุปสำนวน.....	54
	ข. บทบาทในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี.....	54
	ค. บทบาทในการสร้างหลักกฎหมายในระบบ กฎหมายฝรั่งเศส.....	55

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.2.2	วิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	64
2.2.2.1	แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดี.....	65
2.2.2.2	ระบบถ่วงดุลอำนาจผู้พิพากษาศาลปกครองของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน.....	71
	ก. ผู้พิพากษาอาชีพ.....	72
	ข. ผู้พิพากษากิตติมศักดิ์.....	73
	ค. ผู้แทนผลประโยชน์ของรัฐ.....	74
2.2.2.3	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาในวิธีพิจารณา คดีปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	75
2.2.2.3.1	บทบาทในชั้นพิจารณาคดี.....	75
2.2.2.3.2	บทบาทในชั้นวินิจฉัยตัดสินคดี.....	77
บทที่ 3	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ. ศ. 2542.....	78
3.1	ความเป็นมาของการนำระบบตุลาการผู้แถลงคดีมาใช้ในประเทศไทยศึกษารณี วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาพ.ศ. 2522..	78
3.1.1	แนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดี.....	83
3.1.2	ระบบถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะวินิจฉัยชี้ขาด โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน.....	87
3.1.3	คุณสมบัติและการแต่งตั้งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน.....	90
3.1.4	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน.....	91
	ก. บทบาทในชั้นสรุปสำนวน.....	91
	ข. บทบาทในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	92
3.2	วิธีพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ.2542.....	94
3.2.1	แนวคิดและหลักการในการพิจารณาคดี.....	94
3.2.2	ระบบถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะพิจารณาพิพากษาโดย ตุลาการผู้แถลงคดี.....	97

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.3	ตุลาการผู้แถลงคดี.....	97
3.3.1	ความหมายของคำว่า " ตุลาการผู้แถลงคดี ".....	98
3.3.2	ระดับตำแหน่งของตุลาการผู้แถลงคดี.....	98
3.3.2.1	ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น.....	98
3.3.2.2	ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด.....	98
3.3.3	คุณสมบัติและการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี.....	99
3.3.4	การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการผู้แถลงคดี.....	106
3.3.5	หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ.....	108
3.4	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในการพิจารณาคดีปกครอง.....	111
3.4.1	บทบาทในชั้นสรุปสำนวนและจัดทำคำแถลงการณ์.....	111
3.4.1	บทบาทในชั้นพิจารณาและพิพากษาคดี.....	113
3.4.2.1	การนั่งพิจารณาคดี.....	113
3.4.2.2	การเสนอคำแถลงการณ์.....	114
3.4.2.3	การลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี.....	115
3.4.2.4	การวางหลักกฎหมายและแนวบรรทัดฐานจากคำแถลงการณ์.....	116
3.5	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด.....	117
บทที่ 4	บทวิเคราะห์ บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในการถ่วงดุลอำนาจพิจารณา พิพากษาขององค์กรโดยการเสนอคำแถลงการณ์.....	120
4.1	บทวิเคราะห์ คำพิพากษาศาลปกครองในคดีขอให้เพิกถอนการคัดเลือกบุคคลที่ สมควรได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งให้เป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.....	121
4.1.1	ข้อเท็จจริง.....	121
4.1.2	คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้น.....	122
4.1.3	คำพิพากษาศาลปกครองกลาง.....	131
4.1.4	บทวิเคราะห์ บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในการถ่วงดุลอำนาจ พิจารณาพิพากษาขององค์กรโดยการเสนอคำแถลงการณ์ในศาล ปกครองชั้นต้น.....	135
4.1.5	คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด.....	138
4.1.6	คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด.....	141
4.1.7	บทวิเคราะห์ บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในการเสนอคำแถลงการณ์.....	146

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.2 บทวิเคราะห์ คำพิพากษาศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน ทางปกครองออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (กรณีมหาวิทยาลัยมหิดล).....	147
4.2.1 ข้อเท็จจริง.....	147
4.2.2 คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองกลาง.....	148
4.2.3 คำพิพากษาศาลปกครองกลาง.....	152
4.2.4 บทวิเคราะห์ บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในการเสนอคำแถลงการณ์....	153
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542.....	155
5.1 ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	155
5.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	159
5.3 ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาคดีของตุลาการผู้แถลงคดีตาม พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542.....	166
5.4 ปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ของผู้ที่จะ ทำหน้าที่ตุลาการผู้แถลงคดี.....	167
5.5 ระบบการถ่วงดุลอำนาจโดยตุลาการผู้แถลงคดีสามารถตรวจสอบและ คานอำนาจซึ่งกันและกันกับองค์กรผู้วินิจฉัยคดีได้หรือไม่เพียงไร.....	168
5.6 ประเด็นเกี่ยวกับการเผยแพร่คำพิพากษาและคำแถลงการณ์.....	171
5.7 ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร.....	172
5.8 ปัญหาการจัดทำคำแถลงการณ์.....	173
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	174
รายการอ้างอิง.....	180
ภาคผนวก.....	188
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	206