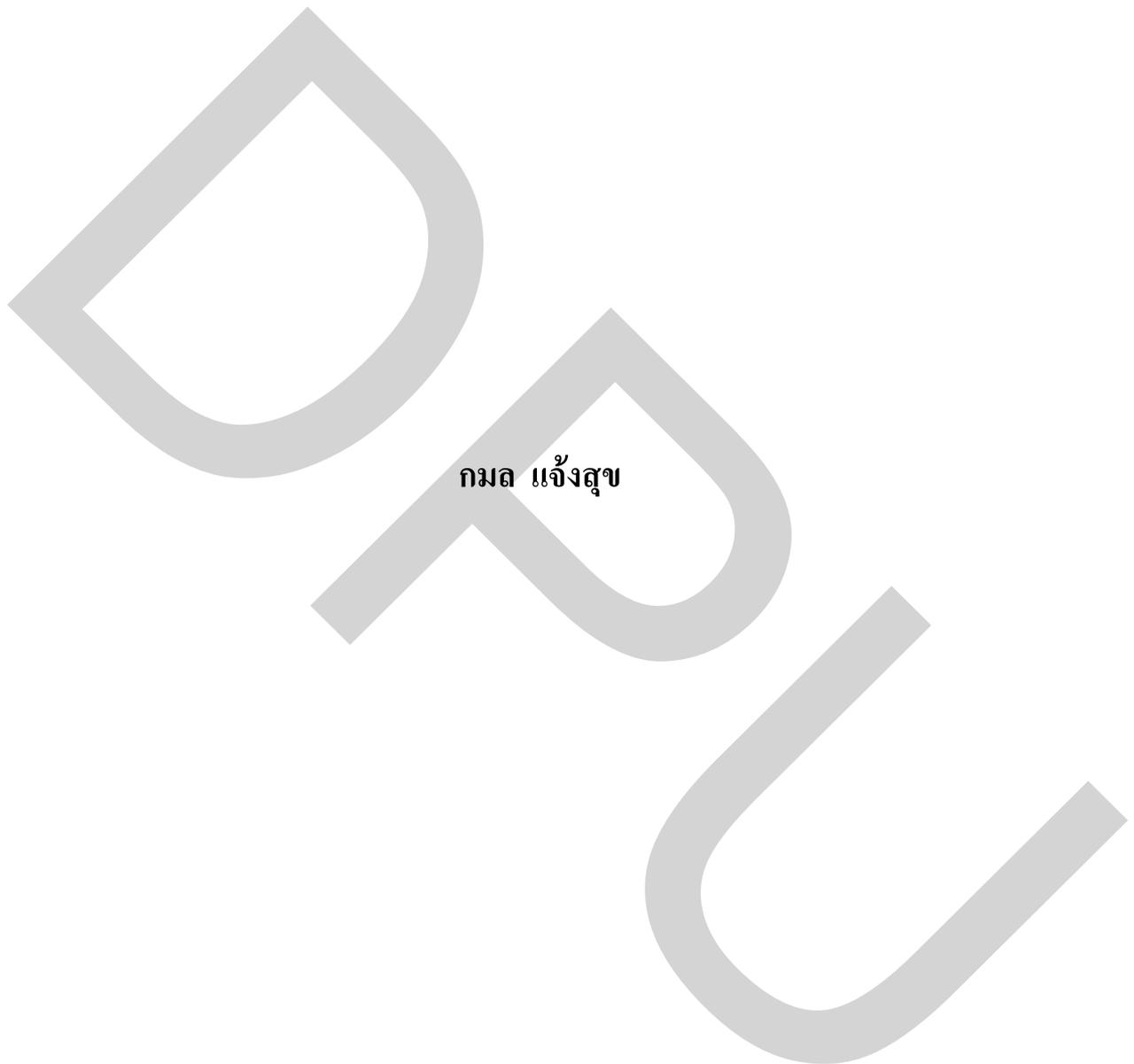


การตรวจสอบการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม



กมล แจ่มสุข

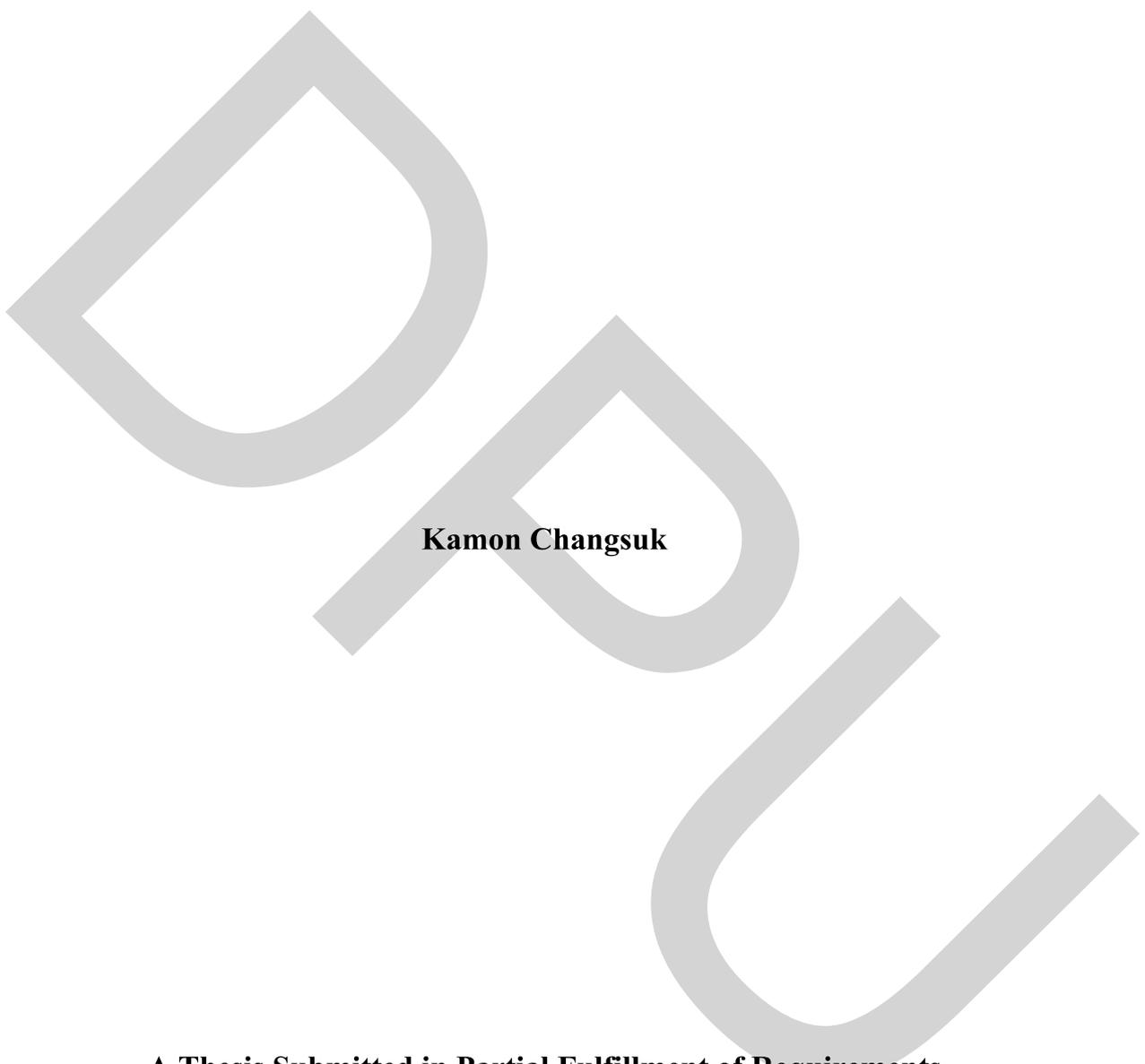
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2549

ISBN 974-671-397-3

**Judicial Review on the Administrative Act of  
the Judicial Service Commission**



**Kamon Changsuk**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School, Dhurakij Pundit University**

**2006**

**ISBN 974-671-397-3**

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จลุล่วงได้ด้วยดี เนื่องจากความเมตตากรุณาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ยอมสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และตรวจเนื้อหาสาระของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ตลอดจนให้คำชี้แนะและข้อคิดทางวิชาการต่างๆ จนผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านอาจารย์กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ที่เมตตาผู้เขียนรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการตรวจสอบเนื้อหาสาระ และให้ข้อคิดและมุมมองทางวิชาการ ซึ่งเป็นประโยชน์และมีค่ายิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงและจะระลึกไว้เสมอถึงพระคุณอันมีค่านี้

แต่อย่างไรก็ตามหากผู้เขียนขาดความช่วยเหลือและกำลังใจจากพี่ๆ เพื่อนๆ ของสำนักงานศาลปกครองคงจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ โดยเฉพาะพี่ๆ เพื่อนๆ สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง (สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง) ที่ช่วยหาข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่การเขียนวิทยานิพนธ์นี้ และพี่ดาว (ปัทมา วชิรเมธารัตน์) พี่แอร์ (นันทกุล พันธุ์คำ) ที่ได้ช่วยเหลือในการแปลบทคัดย่อเป็นภาษาอังกฤษแก่ผู้เขียน ตลอดจนพี่ๆ สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ช่วยเหลือในการเข้าเล่มร่างวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีมาตลอด ผู้เขียนขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

อนึ่ง ผู้เขียนขอกราบเท้าขอบพระคุณบิดา มารดา และคุณแม่สมศรี สิทธิโชค ที่คอยเป็นกำลังใจและเปรียบเสมือนครูคนแรกของผู้เขียน อีกทั้งยังเป็นพระประจำใจของผู้เขียนตลอดมา ซึ่งคอยอบรมสั่งสอนจนผู้เขียนมีอาชีพที่สุจริต และวันนี้ที่ผู้เขียนประสบความสำเร็จอีกก้าวหนึ่งของชีวิต

ท้ายนี้ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะมีประโยชน์ต่อผู้อ่านอยู่บ้าง ซึ่งผู้เขียนขอขอบคุณความดี และประโยชน์อันเกิดจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้แก่บิดา มารดา และคุณแม่สมศรี สิทธิโชค ผู้มีพระคุณอบรมเลี้ยงดูผู้เขียน ตลอดจนบรรดาครูอาจารย์ของผู้เขียนทั้งหลาย แต่หากเกิดความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้ ณ ที่นี้และขอน้อมรับความบกพร่องดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว

กมล แจ่มสุข

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
<b>บทที่</b>	
<b>1. บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความสำคัญและที่มาของสภาพปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
<b>2. ลักษณะโดยทั่วไปและแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของ     “คณะกรรมการตุลาการ” (ก.ต.).....</b>	<b>6</b>
2.1 ประวัติความเป็นมาและบทบาทของ ก.ต.....	6
2.1.1 ประวัติความเป็นมา.....	7
2.1.1.1 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	7
2.1.1.2 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการใน ระบอบประชาธิปไตย.....	9
2.1.2 วิวัฒนาการทางโครงสร้างและบทบาทของ ก.ต. ....	10
2.1.2.1 โครงสร้างและบทบาทของ ก.ต. (ก่อนปี 2540).....	10
2.1.2.2 โครงสร้างและบทบาทของ ก.ต. (หลังปี 2540).....	16
2.1.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง.....	20
2.1.3.1 คำสั่งทางปกครอง.....	20
2.1.3.2 กฎ.....	23
2.1.3.3 ปฏิบัติการทางปกครอง.....	24
2.1.3.4 สัญญาทางปกครอง.....	25
2.1.3.5 การกระทำอื่น.....	26

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.4 บทบาทและการใช้อำนาจของ ก.ต. ที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง.....	27
2.1.4.1 บทบาทและการใช้อำนาจของ ก.ต. ที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของข้าราชการตุลาการ.....	27
2.1.4.2 บทบาทและการใช้อำนาจของ ก.ต. ที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลภายนอกองค์กร.....	37
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย.....	53
2.2.1 ประวัติความเป็นมา.....	53
2.2.2 เขตอำนาจศาลปกครอง.....	56
2.2.2.1 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองชั้นต้น.....	56
2.2.2.2 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด.....	62
2.3 เรื่องที่ควรตรวจสอบการกระทำของ ก.ต.....	63
2.3.1 หลักนิติรัฐ.....	64
2.3.2 หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย.....	64
2.3.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	65
2.3.4 หลักการไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการออกคำสั่งทางปกครอง.....	67
2.3.5 หลักการเปิดโอกาสให้คู่กรณี.....	68
2.3.6 หลักการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง.....	69
2.3.7 หลักความเสมอภาค.....	72
2.3.8 หลักการให้เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง.....	74
<b>3. การควบคุมการใช้อำนาจของ “คณะกรรมการตุลาการ” ของประเทศไทยและต่างประเทศ.....</b>	<b>75</b>
3.1 การควบคุมการใช้อำนาจของ ก.ต. ของประเทศไทย.....	75
3.1.1 การควบคุมภายในองค์กร.....	75
3.1.1.1 กรณีการควบคุม “คำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการตุลาการ” .....	75
3.1.1.2 กรณีการควบคุม “คำสั่งบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน”.....	78
3.1.1.3 กรณีการควบคุม “กฎ” ที่ออกโดย ก.ต.....	79

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.1.4 กรณีการควบคุมติของ ก.ต. ที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกองค์กรตุลาการ.....	79
3.1.2 การควบคุมภายนอกองค์กร (โดยทางศาล).....	80
3.1.2.1 ศาลรัฐธรรมนูญ.....	80
3.1.2.2 ศาลยุติธรรม.....	84
3.1.2.3 ศาลปกครอง.....	85
3.2 การควบคุมการใช้อำนาจของ ก.ต. ของต่างประเทศ.....	89
3.2.1 กลุ่มประเทศที่ไม่มี ก.ต. ....	90
3.2.1.1 ประเทศญี่ปุ่น.....	90
3.2.1.1.1 กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการและการควบคุมตรวจสอบ.....	90
3.2.1.2 ประเทศเยอรมัน.....	93
3.2.1.2.1 กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการและการควบคุมตรวจสอบ.....	93
3.2.2 กลุ่มประเทศที่มี ก.ต.....	103
3.2.2.1 ประเทศอิตาลี.....	103
3.2.2.1.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการตุลาการ.....	103
3.2.2.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ.....	108
3.2.2.1.3 องค์กรควบคุมตรวจสอบ.....	110
3.2.2.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	112
3.2.2.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการตุลาการ.....	112
3.2.2.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ.....	114
3.2.2.2.3 องค์กรควบคุมตรวจสอบ.....	116
4. เปรียบเทียบการควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการของประเทศไทยกับต่างประเทศ.....	119
4.1 บทบาทและลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการ.....	120
4.1.1 กลุ่มประเทศที่ไม่มี ก.ต.....	120
4.1.2 กลุ่มประเทศที่มี ก.ต.....	123
4.2 การควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการ.....	124

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.1 กลุ่มประเทศที่ไม่มี ก.ต.....	124
4.2.2 กลุ่มประเทศที่มี ก.ต.....	125
4.3 วิเคราะห์บทบาทการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการและองค์กร ควบคุมตรวจสอบ.....	130
4.3.1 วิเคราะห์บทบาทการใช้อำนาจของ ก.ต. ....	130
4.3.2 วิเคราะห์บทบาทขององค์กรตุลาการเกี่ยวกับการตรวจสอบ การกระทำของ ก.ต.....	133
4.3.3 วิเคราะห์แนวทางเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำของ ก.ต.....	139
4.3.3.1 กรณีที่อยู่ในอำนาจของ “ศาลรัฐธรรมนูญ”.....	139
4.3.3.2 กรณีที่อยู่ในอำนาจของ “ศาลยุติธรรม”.....	142
4.3.3.3 กรณีที่อยู่ในอำนาจของ “ศาลปกครอง”.....	145
4.3.3.4 กรณีอื่นๆ.....	148
4.3.3.4.1 กรณีที่ใช้ระบบการตรวจสอบแบบซึ่งกันและกัน (ระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม).....	148
4.3.3.4.2 กรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรศาลร่วม.....	150
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	152
5.1 บทสรุป.....	152
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	158
บรรณานุกรม.....	160
ประวัติผู้เขียน.....	164