

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



190736



การบูรณาการปัจจัยติดตามคำสั่งทางปกครอง

ศุภาภรณ์ สีสรรเสริญพันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เสนอต่อมหาวิทยาดับริยมคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
โครงการ "การศึกษาการวิจัย"
ปีการศึกษา 2554



การดูแลการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

สุภาภรณ์ ลีประเสริฐพันธ์



วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
โครงการ “การศึกษากการวิจัย”
ปีการศึกษา ๒๕๕๔
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

RESPITE IN RESPECT TO ADMINISTRATIVE ORDERS

SUPAPORN LEEPRASERTPHAND

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE “GRADUATE RESEARCH” PROJECT

2011

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ชื่อผู้เขียน นางสุภาภรณ์ ลีประเสริฐพันธ์

หลักสูตร โครงการ “การศึกษากฎหมาย”

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ระ สิงห์พันธุ์

ประธานกรรมการ

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาโท



คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พุพิพิธ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



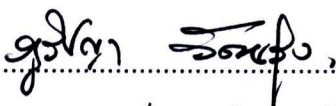
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวยำราช)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ระ สิงห์พันธุ์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ชื่อผู้เขียน นางสาวภาภรณ์ ลีประเสริฐพันธ์

หลักสูตร โครงการ “การศึกษากฎการวิจัย”

ปีการศึกษา 2554

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ธีระ สิงห์พันธุ์

ประธานกรรมการ

2. รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง

190736

การศึกษากฎการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง หลักกฎหมายการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

จากการศึกษากฎการวิจัยเอกสารเกี่ยวกับการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองพบว่า มีหลักการว่าการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นเว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งประเทศไทยได้รับแนวคิดนี้จากระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส โดยหลักการดังกล่าวนี้ในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมัน มีหลักการในทางตรงข้าม กล่าวคือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยทันที

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

1. ศาลไม่ควรเคร่งครัดกับความสมบูรณ์ของคำขอที่กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 บรรดาสมาชิกประกอบข้อ 70 มากจนเกินไป แต่ควรคำนึงถึงความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังที่ประชาชนผู้ขอจะได้รับอย่างแท้จริงยิ่งกว่าคำขอตามลายลักษณ์อักษร หากให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป

2. หลักการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น นอกจากมีข้อยกเว้นด้วยการให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแล้ว ควรมีข้อยกเว้นอีกประการหนึ่ง คือ ข้อยกเว้นตามกฎหมาย กล่าวคือ มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่า การฟ้องคดีบางอย่างมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

3. เห็นควรให้ผู้ขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลที่ไม่รับหรือยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ศาลสูงได้มีการตรวจสอบ ถ่วงดุลอีกชั้นหนึ่ง

4. กรณีมีคำสั่งเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เห็นควรให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจในการออกคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ทันทีเป็นการชั่วคราวมีระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนก่อนที่จะมีคำสั่งเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง หลังตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์

ABSTRACT

Thesis Title Respite in Respect to Administrative Orders

Student's Name Mrs. Supaporn Leeprasertphand

Degree Sought The "Graduate Research" Project

Academic Year 2011

Advisory Committee

1. Assoc. Prof. Theera Singhapan

Chairperson

2. Assoc. Prof. Dr. Purichaya Wattarung

190736

In this thesis, the researcher investigated concepts and theories applied to the legal notion of respite in respect to administrative orders. As such, the researcher examines legal principles governing respite in respect to administrative orders in the administrative laws system of the Federal Republic of Germany (Germany) and the Republic of France (France). Furthermore, the researcher takes into account the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) and the regulations of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543 (2000).

In studying documents concerning respite in respect to administrative orders, the researcher's findings were as follows: The principles governing the filing of cases in administrative court for the revocation of administrative court orders are not applicable to cases of respite for the execution of administrative

orders unless there is a specific order to the contrary. The administrative law system of the Kingdom of Thailand has taken over this principle from the administrative law system of France. However, in the case of Germany's administrative law system, just the opposite state of affairs obtains. This is because whenever administrative courts request respite in the execution of administrative orders, said requests are immediately honored.

The researcher would like to recommend that provisions of the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) be amended and the regulations of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543 (2000) be amended as follows:

1. The court should be more lenient concerning the validity of motions stipulating the conditions under which the court is authorized to order the cancellation of respite in executing administrative orders pursuant to the regulations of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure B.E. 2543 (2000), No. 69, paragraph 3, appurtenant No. 70. The amendment should address cases in which damages incurred are not commensurate with feasible remedies for plaintiffs in view of the claims for remedies being in excess of what had been stipulated in motions brought before the court.

2. In addition to the current exception to the principle that the filing of cases in the administrative court requesting revocation of administrative orders is an insufficient reason for denying respite in the execution of administrative

orders, a new exception should be added. The original exception grants the authority to the court to order respite in the execution of administrative orders. A new provision should be added that in certain specified cases respite should be automatically applied to the execution of administrative orders.

3. The plaintiff requesting respite to the execution of administrative orders should have the right to appeal the court order denying or dismissing the request for respite such that the Supreme Court can review and possibly rectify the rulings issued at the lower judiciary level.

4. In cases in which respite is granted to the execution of administrative orders, the General Assembly of the Judges of the Supreme Administrative Court should be authorized to grant temporary respite to the execution of administrative orders for a period of not more than one month before the final judgment concerning respite is reached upon the completion of deliberations on the final arguments presented to the General Assembly.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีอาจสำเร็จลุล่วงลงได้หากไม่ได้รับความเมตตากรุณาจาก ท่านรองศาสตราจารย์ธีระ สิงห์พันธุ์ ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ เสนอแนะแนวทางการศึกษารวมทั้งให้ข้อสังเกตต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ทุกขั้นตอนของการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ จนทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวกำรจว ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งตลอดมา ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มาลินี บุญยรัตพันธุ์ และ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. มณี อัครวานนท์ ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาชี้แนะแนวทางในทุกขั้นตอนของการทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งหากผู้ศึกษาไม่ได้รับความเมตตาจากท่านทั้งสองแล้ววิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่อาจสำเร็จได้

คุณค่าและประโยชน์อันพึงเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่ บิดา มารดา พ่อขุนรามคำแหง ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านด้วยความเคารพ หากพบความบกพร่องในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สุภาภรณ์ ลีประเสริฐพันธ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(5)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(7)
กิตติกรรมประกาศ.....	(10)
บทที่	
1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
3. สมมติฐานของการศึกษา	6
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	6
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทูลเกล้าฯ ถวายคำร้อง	
ทางปกครอง.....	8
1. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องทางปกครอง.....	8
2. คำสั่งทางปกครอง	13
2.1 ความหมาย.....	13
2.2 รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง.....	15
2.3 เงื่อนไขประกอบคำสั่งทางปกครอง	16
2.4 การมีผลและสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง.....	18
2.5 ประเภทของคำสั่งทางปกครอง	19
3. หลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip)	27
3.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung).....	27

3.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (die Gewährleistung persönlicher Grundrechte)	27
3.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (Gesetzmaessigkeit von Justiz und Verwaltung).....	28
3.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (Materielle Gesetzmeassigkeit).....	30
3.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (Unabhaengigkeit der Richter).....	33
3.6 หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย (Nullum Crimen (Nulla Poena) Sine Lege)	34
3.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Vorrang der Verfassung)	35
4. นิติปรัชญาและหลักการกฎหมายมหาชน	36
4.1 การแบ่งประเภทกฎหมาย	36
4.2 สารบัญญัติทางกฎหมายเอกชน	38
4.3 สารบัญญัติทางกฎหมายมหาชน	39
5. นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน	44
5.1 ความหมาย.....	44
5.2 ประเภทของนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน.....	45
6. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย.....	50
6.1 ความเป็นมาของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	51
6.2 วัตถุประสงค์ของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ...	52
6.3 หลักการของระบบการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ.....	53

บทที่	หน้า
7. หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง.....	58
7.1 แนวความคิดเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง	58
7.2 ลักษณะของเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง	59
7.3 ประเภทของเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง.....	62
8. ลักษณะทั่วไปของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	64
8.1 เป็นกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน.....	64
8.2 เป็นกระบวนการพิจารณาแบบกึ่งลับ	65
8.3 เป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร	65
8.4 เป็นกระบวนการพิจารณาที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย	65
8.5 เป็นกระบวนการพิจารณาที่ได้รับอิทธิพลจากการที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่ง เป็นฝ่ายปกครอง	66
9. หลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	67
9.1 ความเป็นมา.....	67
9.2 หลักการและความหมาย	68
3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ.....	70
1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายไทย.....	71
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	71
1.2 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551.....	75
1.3 การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	76
1.4 หลักการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง.....	78

บทที่	หน้า
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายต่างประเทศ	91
2.1 ประเทศเยอรมัน	92
2.2 ประเทศฝรั่งเศส	100
4 วิเคราะห์ปัญหาการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง	121
1. ปัญหาคำขอทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองกับระบบไต่สวน ...	121
2. ปัญหาการฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง	130
3. ปัญหากรณีศาลปกครองไม่รับหรือยกคำขอทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง	137
3.1 ปัญหากรณีศาลปกครองไม่รับคำขอทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง	138
3.2 ปัญหากรณีศาลปกครองยกคำขอทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง	140
4. ปัญหากรณีมีคำสั่งเกี่ยวกับการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง	144
5. ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง	148
6. ปัญหากรณีเหตุผลสนับสนุนคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครอง	151
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	153
1. บทสรุป	153
2. ข้อเสนอแนะ	158
บรรณานุกรม	163
ประวัติผู้เขียน	169