

การควบคุมฝ่ายบริหาร

นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล



004545

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2520

The Executive Control

Mr. Vacharin Patjekyllinyosakul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement

for the Degree of Master of Law

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1977

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การควบคุมฝ่ายบริหาร

โดย

นายวัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล

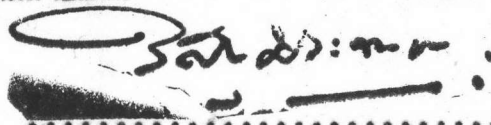
แผนกวิชา

แผนกวิชานิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล

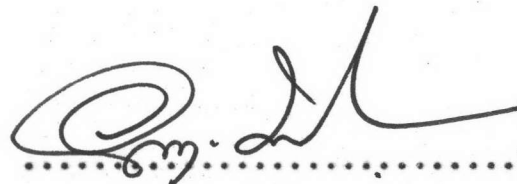
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

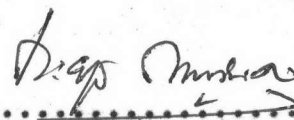
(ศาสตราจารย์ ดร.วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุกฤษ มงคลนาวิน)



.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การควบคุมฝ่ายบริหาร
ชื่อนิสิต	นายวัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนคุณ
แผนกวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	๒๕๒๐



บทคัดย่อ

การควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย นับว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศนั้น ต้องแยกใช้โดยองค์กรสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจฝ่ายบริหารมักจะมีมากกว่าอำนาจฝ่ายอื่น ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมของฝ่ายบริหารขยายตัวอย่างกว้างขวาง อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็เพิ่มมากขึ้นเป็นธรรมดา โอกาสที่ฝ่ายบริหารที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเสรีภาพของเอกชนก็มีมาก

ด้วยเหตุนี้วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาเฉพาะการควบคุมฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศต่างๆ กระทำได้สองระดับ คือ

๑. การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำกันในฐานะรัฐบาล แบ่งออกได้เป็นสองระบบ คือ

๑.๑. ระบบรัฐสภา สภานิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยตรงด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร เหล่านี้เป็นต้น

๑.๒. ระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา สถานิติบัญญัติไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยตรง คือ สถานิติบัญญัติไม่มีอำนาจตั้งหรือการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ แต่สถานิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารในกรณีบุคคลได้ โดยวิธีการ อิมพีชเมนต์

๒. การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในทางปกครอง ก็แยกออกได้เป็นสองระบบ คือ

๒.๑. ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย แองโกลแซกซอน จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหาร ที่กระทำในทางปกครอง

๒.๒. ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย โรมัน จะให้ศาลปกครองเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในทางปกครอง

สำหรับแนวทางในการสร้างระบบการควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศไทยเรานั้น ควรจะกระทำทั้งทางสถิตินิติบัญญัติและทางศาลควบคู่กันไป เพื่อความเหมาะสมและต้องสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศด้วย.

Thesis Title	The Executive Control
Name	Mr. Vacharin Patjekvinyoosakul
Thesis Advisor	Professor Dr. Prayoon Kanchanadul
Department	Law
Academic Year	1977

ABSTRACT

The Executive Control in a democratic country is a very important problem because in a democratic system in order to have a balance of power, sovereignty is separated into three branches of government; legislative, executive and judicial. In practice the executive branch has more power than the others because of its broad range of activity for its power and duty are broad too.

The executive branch causes damage to the rights and liberties of citizens on a very high percentage of occasions.

This thesis is a comparative study of executive control which can be done in two steps as follow:

1. In the government level executive control can divide into two systems:

1.1. In the Parliamentary system, the House of Representative can control the executive by interpellation and question etc.

In the Presidential system, the House of Representative can not directly control the executive. It has no power to dismiss the executive by means of vote of non confidence but it can control the executive by impeachment.

2. The Executive Control in the officer level can divide into two system:

2.1. In the countries which use Anglo-Saxon Law, the executive can be controlled by the Court.

2.2. In the countries which use Roman Law, the executive can be controlled by Administrative Court.

In order to set up a new system for executive control in Thailand, the guidelines should be a combination of both systems.



กิติกรรมประกาศ

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน คณบดีคณะศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้มีส่วนดำเนินการให้มีการสอนชั้นปริญญาโททางนิเทศศาสตร์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำให้ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าศึกษาและทำวิทยานิพนธ์นี้ และท่านได้กรุณาใช้เวลาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ที่ได้กรุณาใช้เวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์รวมทั้งได้ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียนในด้านการศึกษาและในด้านควบคุมการวิจัยในการทำวิทยานิพนธ์นี้ตลอดมา และยังได้กรุณาให้คำแนะนำสนับสนุนช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในทุกๆ ทางจนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงสมความมุ่งหมายทุกประการ และผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช ที่ได้กรุณาใช้เวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์รวมทั้งได้ให้คำแนะนำแก่ผู้เขียนด้วยดี

นอกจากนี้ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ชุมพล ศิลปอาชา ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ท่านอาจารย์สนธิ บางยี่ขัน และท่านอาจารย์ศิโรตม์ อังสุวัฒนะ ที่ท่านได้กรุณาให้คำแนะนำแก่ผู้เขียนในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้เขียนจึงใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านกรรมการและอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง ณ ที่นี้และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะ ท่านพระครูสุปัญญาภรณ์ (พิมพ์ ถามาวุฑฒ์) ที่ให้กำลังใจและสนับสนุนแก่ผู้เขียนในด้านการศึกษาตลอดมา

สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ค
กิติกรรมประกาศ.....	จ
บทนำ.....	๑
ส่วนที่ ๑ หลักทั่วไป.....	๔
บทที่ ๑ การแยกใช้อำนาจอธิปไตย.....	๖
ก. ความจำเป็นในการแยกใช้อำนาจอธิปไตย.....	๖
ข. ทฤษฎีการแยกใช้อำนาจอธิปไตย.....	๗
ค. การแยกใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญของไทย.....	๑๒
ง. วิจารณ์ทฤษฎีการแยกใช้อำนาจอธิปไตย.....	๑๕
บทที่ ๒ การควบคุมฝ่ายบริหาร.....	๑๘
ก. ความหมายของฝ่ายบริหาร.....	๑๘
ข. การควบคุมฝ่ายบริหาร.....	๒๒
ทฤษฎีที่สนับสนุนแนวความคิดในการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	๒๕
ก. ทฤษฎีคุณภาพแห่งอำนาจ.....	๒๕
ข. ทฤษฎีว่าด้วยควมรับผิดชอบทางการเมือง.....	๒๘
ส่วนที่ ๒ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัติ.....	๓๑
บทที่ ๑ การควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบาย.....	๓๘
ก. การควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ.....	๓๘
ข. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการลงมติเกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายบริหาร.....	๔๐
ค. การเสนอผู้คดีขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีกรรมการลงมติไม่ไว้วางใจ... ..	๔๓

	หน้า
ง. ผู้คดีขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ.....	๔๗
จ. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม	๕๕
บทที่ ๒ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการทางนิติบัญญัติ	๖๔
การควบคุมฝ่ายบริหารในการตรากฎหมาย.....	๖๗
๑. คำบังคับของกฎหมาย.....	๖๗
๒. การตรากฎหมายโดยฝ่ายบริหาร.....	๖๘
บทที่ ๓ การควบคุมฝ่ายบริหารในศาล.....	๗๓
ก. วิธีการอิมพีชเมนต์.....	๗๓
ข. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรอภิสถาบันนิติบัญญัติหรือองค์กร "ออม บุคสแมน".....	๗๖
ส่วนที่ ๓ การควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาล.....	๘๒
บทที่ ๑ การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาล	๘๕
ก. การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในทางปกครองโดยศาลยุติธรรม.....	๘๖
ข. การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในทางปกครองโดยศาลปกครอง.....	๘๘
ค. การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในทางปกครองโดยศาลยุติธรรมใน ประเทศไทย.....	๙๐
ส่วนที่ ๔ การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการ ควบคุมภายในของฝ่ายบริหารเอง.....	๙๓
ก. การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น.....	๙๓
ข. การอุทธรณ์คำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่.....	๙๓
ค. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์.....	๙๔
ส่วนที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๙๖
บรรณานุกรม.....	๑๑๗
ประวัติ.....	๑๒๐