

การคุ้มครองความเชื่อและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง

นายเกียรติไกร ไกรแก้ว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATION
IN ADMINISTRATIVE DECISIONS

Mr.Keitkrai Kraikaew

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

511809

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง
ที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง

โดย

นายเกียรติไกร ไกรแก้ว

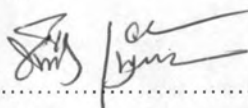
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุโฆษิต

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็นส่วหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาามหาบัณฑิต



คณบดีคณะนิติศาสตร์

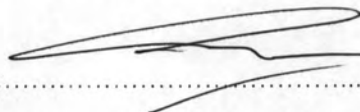
(รองศาสตราจารย์ อธิพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



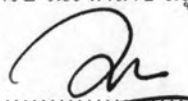
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์)



อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุโฆษิต)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง

โดย

นายเกียรติไกร ไกรแก้ว

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุ โยมิต

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุ โยมิต)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์)

เกียรติไกร ไกรแก้ว : การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อ
คำสั่งทางปกครอง. (THE PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATION IN ADMINISTRATIVE
DECISIONS) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ. ณรงค์เดช สรุโฆษิต, 192 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักกฎหมายมหาชนว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและ
ความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของปัจเจกชนผู้รับคำสั่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการสร้างความสมดุล
ระหว่างประโยชน์สาธารณะด้านหนึ่งกับประโยชน์ของเอกชนอีกด้านหนึ่ง เพื่อไม่ให้ปัจเจกชนผู้รับคำสั่งที่สุจริต
ต้องแบกรับภาระเกินสมควรหรือเสียสิทธิประโยชน์อันควรได้รับอย่างไม่เป็นธรรมจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
และ แม้ว่าการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะมีขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์
สาธารณะ แต่ฝ่ายปกครองก็ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ในสิทธิประโยชน์
ของปัจเจกชนผู้สุจริตอันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งดังกล่าวด้วย

ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า หลักสุจริตถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ฝ่ายปกครองและศาลของไทย
อาจนำมาปรับใช้ในการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนที่สุจริตมิให้ได้รับความเสียหายอย่างไม่เป็นธรรมจากการเพิก
ถอนคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หลักการนี้
มีพื้นฐานคล้ายคลึงกับหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของ
ปัจเจกชนผู้รับคำสั่งที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1976
ของประเทศเยอรมัน อันเป็นต้นแบบของมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ดี การนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ส่งผลให้หลักกฎหมายและนิติวิธีในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองและ
การควบคุมตรวจสอบการเพิกถอนดังกล่าวโดยศาลมีความชัดเจนยิ่งขึ้นในแง่ที่ว่าต้องพิจารณาประสานประโยชน์
ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน โดยคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของ
คำสั่งทางปกครองของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งด้วย แตกต่างไปจากเดิมที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ทำให้
บางครั้ง ฝ่ายปกครองหรือแม้แต่ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยยึดถือเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักประโยชน์
สาธารณะแต่เพียงด้านเดียว แต่แม้กระนั้นก็ตาม จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลและหน่วยงานฝ่ายปกครองต่าง ๆ
ของไทยจนถึงปัจจุบัน พบว่า ส่วนมากยังคงมิได้นำหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่
ของคำสั่งทางปกครองของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งมาปรับใช้แก่กรณี และยังคงมีความไม่ชัดเจนในการปรับใช้หลักกฎหมาย
ดังกล่าวอีกด้วย

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่อนิติศ.....

ปีการศึกษา..... 2551.....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

488 621111 34 : MAJOR LAWS

KEYWORD : LEGITIMATE EXPECTATION

KAITKRAI KRAIKAEW: THE PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATION IN ADMINISTRATIVE DECISION. THESIS PRINCIPAL ADVISOR: ASST.PROF. NARONGDEJ SARUKOSIT, 192 pp.


The purpose of this master thesis is to examine a principal of public laws with regard to the protection of legitimate expectation of individuals who have received, or been affected by, administrative decisions. The essence of the principle is to strike the balance between the public interest, on the one hand, and the private interest, on the other, so that those individuals will not be overburdened or unfairly aggrieved by the revocation of such decisions. Although the revocations is done for upholding the principal of legality or safeguarding the public interest, when making such a judgment, the state authority in charge must take into account an acquired right of the bona fide recipient of the decisions.

It is shown in this study that the notion of "Good Faith" is a general principle of laws which has possibly been invoked by administrative agencies and courts in Thailand in order to protect bona fide individual from being unfairly damaged by the revocation of an administrative decision. That has been the case even before the enactment of the Administrative Procedure Act of 1996. This notion is fundamentally similar to the principal of legitimate expectation in administrative as appeared in the German Administrative Procedure Act(Verwaltungsverfahrensgesetz) of 1976 which was used as a model law for drafting section 49 to section 53 of the Administrative Procedure Act of 1996. More importantly, the incorporation of such principle into the Thai act gives rise to the more unambiguous legal principle and method for the decision-making process of revocation by administrative agencies and the scrutiny of such revocation by courts in that they must strike the balance between the public interest and the private interest in light of legitimate expectation of those to whom the revoked decision addressed. Nonetheless, given judicial and administrative decisions to date, most of them failed to protect the legitimate expectation, or otherwise, confused the matter with wrongful acts as a result of exercising the state's power, which have differing legal characters.

Field of Study :Laws.....

Student's Signature : 

Academic Year :2008.....

Principal Advisor's Signature: 

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุโฆมิต ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และให้คำแนะนำประเด็นทางกฎหมาย อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัชวรัตน์ สกาววงศ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบของพระคุณบิดา มารดา ครูบาอาจารย์ ญาติสนิท มิตรสหายทั้งหลาย ซึ่งให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา และขอขอบคุณห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เป็นแหล่งในการค้นคว้าข้อมูลประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์คุณค่าทางการศึกษาอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่ บิดา มารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่ผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	3
3. สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	3
4. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
5. วิธีการศึกษาวิจัย.....	4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	4
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ ของปัจเจกชน(Legitimate Expectations)	6
1. แนวคิดอันเป็นรากฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของ ปัจเจกชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง	8
1.1 ทฤษฎีความไว้วางใจ(The Reliance Theory).....	9
1.2 ทฤษฎีหลักนิติรัฐ(The rule of Law)	12
1.3 ทฤษฎีหลักความสุจริต(Good Faith).....	17
2. สาเหตุของการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของปัจเจกชนจากการกระทำ ของฝ่ายปกครอง	19
3. รูปแบบของการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของปัจเจกชนจากการกระทำ ของฝ่ายปกครอง	21
3.1 การกระทำทางกายภาพ หรือปฏิบัติการทางปกครอง	21
3.2 คำสั่งทางปกครอง.....	24
3.3 กฎ.....	38

3.4 สัญญาทางปกครอง..... 39

บทที่ 3 การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

(Legitimate Expectations) ที่มีต่อคำสั่งทางปกครองในต่างประเทศ 41

1. บทนำ..... 41

2. การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งในต่างประเทศ 45

2.1 กรณีประเทศเยอรมัน 45

2.1.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง..... 48

2.1.2 กรณีที่ถือว่าปราศจากความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง 52

2.2 กรณีประเทศอังกฤษ 56

2.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง..... 56

2.2.2 กรณีที่ถือว่าปราศจากความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง..... 65

2.3 กรณีประเทศฝรั่งเศส 68

2.3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง..... 69

2.3.2 กรณีที่ถือว่าปราศจากความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง 74

3. การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งในต่างประเทศ... 76

3.1 กรณีประเทศเยอรมัน..... 76

3.1.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับ

คำสั่งทางปกครอง.....	78
3.1.2 กรณีที่ถือว่าปราศจากความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง ทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง	81
3.2 กรณีประเทศอังกฤษ	82
3.3 กรณีประเทศฝรั่งเศส	84
บทที่ 4 การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง (Legitimate Expectations) ที่มีต่อคำสั่งทางปกครองในประเทศไทย.....	91
1. แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ที่มีต่อคำสั่งทางปกครองก่อนตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	92
1.1 แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ที่มีต่อคำสั่งทางปกครองก่อนตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539	93
1.2 แนวคิดว่าด้วยหลักความสุจริต	109
2. แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ที่มีต่อคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	112
2.1 ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเทศไทย.....	113
2.2 การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539	116
2.2.1 การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองฯ กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	117
2.2.2 การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองฯ กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย.....	147

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	160
1. บทสรุป : ความเป็นมาของแนวคิดว่าการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ ของผู้รับคำสั่งที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง	169
2. บทสรุป : แนวคิดว่าการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง ที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง	162
3. ข้อเสนอแนะ	183
รายการอ้างอิง.....	190
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	192