

ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง



นายพิพัฒน์ กองใจ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-1700-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

12020095X

25 ต.ย. 2546

PROBLEMS REGARDING THE PROTECTION OF THIRD PARTY'S RIGHT EFFECTED  
BY THE ADMINISTRATIVE ACT

Mr.Pitart Kongjai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-03-1700-6


หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง
โดย	นายพิพัฒ ก่องใจ
ภาควิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มป่า
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์

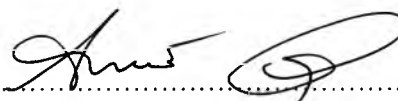
---


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาามหาบัณฑิต

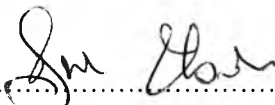
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

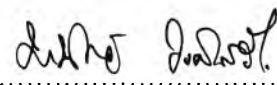
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

 ..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

 ..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มป่า)

 .....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์)

 ..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร. อุทัย หงส์ศิริ)




 ..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร. มานิตย์ วงศ์เสรี)

นายพิพัฒ ก่องใจ : ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง. (PROBLEMS REGARDING THE PROTECTION OF THIRD PARTY 'S RIGHT EFFECTED BY THE ADMINISTRATIVE ACT) อ. ที่ปรึกษา : ผศ.มานิตย์ จุมปา, อ.ที่ปรึกษาร่วม : ผศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 168 หน้า. ISBN 974-03-1700-6.

แนวคิดในการให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง มีพัฒนาการทางกฎหมายจากแนวคิดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยบุคคลที่สามในฐานะเป็นบุคคลซึ่งสิทธิของตนอาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง มีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิที่ต้องได้รับโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศเยอรมันพบว่า กฎหมายของประเทศไทยยังไม่ปรากฏแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามอย่างชัดเจน สถานะของบุคคลที่สามในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองมีสถานะเป็นเพียงบุคคลภายนอกกระบวนการพิจารณา ดังนั้นบุคคลที่สามจึงไม่ได้รับการรับรองสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาและไม่สามารถใช้สิทธิในการป้องกันตนเองจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศเยอรมันที่มีแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามอย่างชัดเจน โดยกฎหมายได้รับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาเพื่อใช้สิทธิในการป้องกันตนเองจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

จากความไม่ชัดเจนของกฎหมายประเทศไทยดังกล่าว จึงเห็นสมควรที่จะมีการรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน คือ กำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่สามที่จะต้องได้รับการแจ้งเรื่องจากเจ้าหน้าที่ถึงกระบวนการพิจารณาที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน และกำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการร้องขอเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน โดยกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ.2539 ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามต่อไป

สาขาวิชานิติศาสตร์  
ปีการศึกษา 2544

ลายมือชื่อนิติสด.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## 4186108634 : MAJOR LAWS

KEY WORD: THIRD PARTY / ADMINISTRATIVE ACT / LAW ADMINISTRATIVE PROCEDURE / THAI / GERMANY

PITART KONGJAI : PROBLEMS REGARDING THE PROTECTION OF THIRD PARTY'S RIGHT EFFECTED BY THE ADMINISTRATIVE ACT. THESIS ADVISOR : ASST.PROF.MANIT JUMPA, THESIS COADVISOR : ASST.PROF.WORACHET PAKEERUT, Ph.D., 168 pp. ISBN 974-03-1700-6.

An idea of protecting the third party's right, which may be affected by administrative procedure, derives from the concept of the protection of people's right in administrative procedure, according to the principle of law on administrative procedure. The third party, as the subject of right, must have got an opportunity to participate in the administrative procedure in order to protect themselves from any possible effects occurring from such procedure. This study is as to a comparison between Thai and German laws regarding the third party's right in such matter. I have found that in Thai law the principles of protecting the third party's right are still unclear in such a way that the third party is excluded from the administrative procedure. Thus, the third party does not have the right to participate in administrative procedure, and as a result, they cannot protect themselves if that procedure may cause any effects to their rights. Unlike Thai law, it is quite clear in German law in a matter of protecting as well as giving the right to the third party in their participation in administrative procedure. According to this finding, I therefore believe that it is appropriate for the third party to be given the right to participate in administrative procedure that may affect their right. To make this idea into practice, firstly, the right of the third party should be made certain that the authority must inform the third party if the administrative procedure may affect their right. The third party should also be given a chance to take part in the administrative procedure if they ask for and if that procedure may cause any effects to their right. This can be stated in The Administrative Procedure Act B.E. 2539, which will be developed into principles of protection of the third party's right later on.

Field of study LAWS  
Academic year 2001

Student's signature.....*Pitart Kongjai*  
Advisor's signature.....*Manit Jampa*  
Co-advisor's signature.....*Worachet Pakeerut*

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเพราะความกรุณาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านอันประกอบไปด้วย ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านเป็นอาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายปกครองเยอรมันที่ทำให้ผู้เขียนเกิดความคิดทางวิชาการในปัญหาหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ อีกทั้งยังได้กรุณาชี้ประเด็นปัญหาในการศึกษาวิจัยให้กับผู้เขียน ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ซึ่งได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียนเป็นอย่างสูงในการให้คำปรึกษาและชี้แนะประเด็นปัญหาต่างๆในการศึกษาวิจัย อีกทั้งยังได้กรุณาตรวจสอบและแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนจนเสร็จสมบูรณ์ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้คำปรึกษาแนะนำตำราวิชาการและประเด็นปัญหาต่างๆในการศึกษาวิจัยให้แก่ผู้เขียน ท่านอาจารย์ ดร.ฤทัย หงส์ศิริ และท่านอาจารย์ ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์และพิจารณาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณวสุ สิงห์หัฐิต พี่ร่วมชั้นเรียนที่ได้ร่วมคิดวิเคราะห์และถกเถียงปัญหาอันทำให้เกิดความคิดในทางวิชาการและทั้งยังได้ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนที่จะไม่ย่อท้อต่อการศึกษาวิจัย อีกทั้งขอขอบพระคุณบุคคลรอบข้างที่ได้ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนซึ่งไม่สามารถกล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ได้ทั้งหมด

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณของคุณพ่อเพชร คุณแม่แดง กองใจ ผู้เป็นพื้นฐานแห่งชีวิตที่ก่อให้เกิดสติปัญญาและความปรารถนาอันนำไปสู่ความสำเร็จของผู้เขียน

พิทัตม์ กองใจ

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช

### บทที่

1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	6
1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. คำสั่งทางปกครอง.....	8
2.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของคำสั่งทางปกครอง.....	8
2.1.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง.....	9
2.1.2 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง.....	11
2.1.3 ความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง.....	16
(1) หลักเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติ.....	17
(2) หลักเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติ.....	20
2.1.4 ผลของคำสั่งทางปกครอง.....	23
(1) ความมีผลบังคับทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง.....	23
(2) การเริ่มมีผลบังคับทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง.....	25
(3) การสิ้นผลบังคับทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง.....	27
2.2 ประเภทของคำสั่งทางปกครอง.....	32
2.2.1 คำสั่งทางปกครองที่มีผลต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง.....	33
2.2.2 คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม.....	34
(1) ความหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม.....	34
(2) องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม.....	35

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	46
3.1 แนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	46
(1) หลักความยุติธรรมตามชาติกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	48
(2) หลักนิติรัฐกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	51
(3) หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	53
(4) หลักประชาธิปไตยกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	55
3.2 หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	58
3.2.1 หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้อง.....	60
3.2.1.1 หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่.....	61
(1) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองเยอรมัน.....	61
(2) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.....	63
(3) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองไทย.....	65
3.2.1.2 หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครอง.....	70
(1) หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองเยอรมัน.....	71
(2) หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.....	73
(3) หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองไทย.....	75
3.2.1.3 หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง.....	79
(1) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองเยอรมัน... ..	81
(2) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส... ..	83
(3) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทย.....	85
3.2.2 หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขภายในฝ่ายปกครอง.....	89
3.2.2.1 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง.....	90
(1) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองเยอรมัน.....	92
(2) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.....	95
(3) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทย.....	96



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	110
4.1 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเทศเยอรมัน.....	110
4.1.1 แนวคิดการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ประเทศเยอรมัน.....	110
4.1.2 หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเทศเยอรมัน.....	112
(1) หลักทั่วไปในวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	113
(2) สถานะและการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองของบุคคลที่สาม.....	114
(3) หลักหน้าที่ในการให้ข้อมูลและคำแนะนำของเจ้าหน้าที่.....	116
(4) หลักสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสาร.....	117
(5) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	118
(6) หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย.....	118
(7) หลักหน้าที่ในการแสดงเหตุผลของเจ้าหน้าที่.....	120
(8) หลักการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง.....	121
4.2 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเทศไทย.....	125
4.2.1 แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ประเทศไทย.....	125
4.2.2 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง.....	128
4.2.2.1 กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม.....	128
(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน.....	128
(2) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540.....	130
4.2.2.2 กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ไม่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม ซึ่งควรที่จะได้รับการคุ้มครอง.....	133
(1) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535.....	133
(2) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.....	134
(3) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528.....	135
(4) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535.....	136
(5) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535.....	136
(6) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2521.....	137
(7) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 เรื่องการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว.....	138

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
(8) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535.....	138
4.2.3 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามพระราชบัญญัติ	
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	141
(1) พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย.....	142
(2) พิจารณาถึงสถานะของกฎหมาย.....	151
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	154
5.1 บทสรุป.....	154
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	162
รายการอ้างอิง.....	165
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	168