

สารบัญ

| | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | I |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | IV |
| กิตติกรรมประกาศ..... | VII |
| สารบัญ..... | VIII |
| บทที่ | |
| 1 บทนำ..... | 1 |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 2 |
| วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... | 3 |
| สมมติฐานของการศึกษา..... | 4 |
| วิธีดำเนินการศึกษา..... | 5 |
| ขอบเขตของการศึกษา..... | 5 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 5 |
| 2 แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง เขตอำนาจศาลปกครอง และการกระทำของรัฐบาล..... | 7 |
| หลักการกระทำทางปกครอง..... | 9 |
| 1. ฝ่ายปกครอง (1' administration)..... | 9 |
| 2. การกระทำทางปกครอง..... | 11 |
| 2.1 พิจารณาในด้านขององค์กรผู้กระทำการทางปกครอง..... | 11 |
| 2.2 พิจารณาลักษณะการใช้อำนาจมหาชน..... | 12 |
| 3. ประเภทการกระทำทางปกครอง..... | 12 |
| 3.1 นิติกรรมทางปกครอง..... | 12 |
| 3.2 สัญญาทางปกครอง..... | 13 |
| 3.3 ปฏิบัติการทางปกครอง..... | 14 |
| 4. แนวคิดเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง..... | 15 |
| 5. ที่มาของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง..... | 16 |

สารบัญ (ต่อ)

| บทที่ | หน้า |
|--|------|
| 2 (ต่อ) | |
| 5.1 ที่มาของหลักความชอบด้วยกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (la légalite écrite)..... | 17 |
| 5.2 ที่มาของหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร..... | 22 |
| 6. ข้อจำกัดหลักของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ต้องชอบด้วยกฎหมาย..... | 26 |
| 6.1 อำนาจดุลยพินิจ (pouvoir discrétionnaire)..... | 27 |
| 6.2 ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน (la théorie des circonstances exceptionnelles)..... | 27 |
| 6.3 นิติกรรมทางปกครองที่ไม่อาจตรวจสอบได้..... | 29 |
| 7. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง..... | 30 |
| 7.1 หลักนิติรัฐ (principle of legal state) หรือหลักนิติธรรม (the rule of law) หรือรัฐตำรวจ (police state)..... | 30 |
| 7.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power)..... | 37 |
| 7.3 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย..... | 39 |
| 7.4 หลักความเสมอภาค..... | 41 |
| 7.5 หลักการควบคุมดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง (principles governing party control of discretion)..... | 43 |
| 7.6 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ..... | 45 |
| 7.7 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน..... | 47 |
| แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับศาลปกครอง..... | 48 |
| 1. แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส..... | 48 |
| 1.1 ประเภทของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส..... | 49 |

สารบัญ (ต่อ)

| บทที่ | หน้า |
|--|------|
| 2 (ต่อ) | |
| 1.2 เกณฑ์ที่ใช้แบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ในประเทศฝรั่งเศส..... | 50 |
| 1.3 ลักษณะของคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส..... | 51 |
| 1.4 ประเภทของคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส..... | 52 |
| 2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับศาลปกครองในประเทศไทย..... | 58 |
| 2.1 ความเป็นมาของศาลปกครองในประเทศไทย..... | 58 |
| 2.2 ความหมายของศาลปกครองในประเทศไทย..... | 59 |
| 2.3 ลักษณะพิเศษของศาลปกครองในประเทศไทย..... | 60 |
| 2.4 โครงสร้างของศาลปกครองในประเทศไทย..... | 60 |
| แนวคิดทฤษฎีการกระทำของรัฐบาล..... | 62 |
| 1. แนวคิดทฤษฎีการกระทำของรัฐบาล (acte de gouvernement) ของประเทศฝรั่งเศส..... | 62 |
| 1.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของการกระทำของรัฐบาลของ ประเทศฝรั่งเศส..... | 63 |
| 1.2 การกระทำของรัฐบาลกับแนวคำพิพากษาของศาล..... | 65 |
| 1.3 การกระทำของรัฐบาลกับแนวความคิดของนักทฤษฎีกฎหมาย..... | 67 |
| 2. ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาล (acte de gouvernement) ในประเทศไทย..... | 71 |
| 2.1 องค์ประกอบของการกระทำของรัฐบาล..... | 73 |
| 2.2 ประเภทลักษณะการกระทำของรัฐบาลในประเทศไทย..... | 74 |
| 2.3 กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติเรื่องการกระทำของรัฐบาล ในประเทศไทย..... | 75 |
| 2.4 แนวคำพิพากษาของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในเรื่อง การกระทำของรัฐบาล..... | 76 |

สารบัญ (ต่อ)

| บทที่ | หน้า |
|--|------|
| 3 | |
| กฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองคดีแกลงการณ้ร่วม ไทย – กัมพูชา เรื่องการขอขึ้นทะเบียนปราสาทวิหารเป็นมรดกโลก คดีความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น (JTEPA) ความเห็นนักวิชาการต่อกรณีคดีแกลงการณ้ร่วม ไทย – กัมพูชา และมติคณะรัฐมนตรี..... | 81 |
| กฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง..... | 81 |
| 1. ประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาและกำหนดคำบังคับของศาลปกครอง..... | 81 |
| 1.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคู่กรณีในคดี..... | 81 |
| 1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของข้อพิพาท..... | 82 |
| 2. ประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด..... | 94 |
| 3. ประเภทของคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง..... | 96 |
| 3.1 คดีพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง..... | 96 |
| 3.2 คดีพิพาทที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไม่ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง..... | 99 |
| 4. วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองประเทศไทย..... | 107 |
| 4.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง..... | 107 |
| 4.2 การยื่นคำฟ้อง..... | 107 |
| 4.3 ระยะเวลาในการฟ้องคดี..... | 108 |
| 4.4 การดำเนินคดีปกครอง..... | 108 |
| 4.5 คำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อชี้ขาดคดีปกครอง..... | 110 |
| 4.6 เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง..... | 112 |
| คดีแกลงการณ้ร่วม ไทย – กัมพูชา เรื่องการขอขึ้นทะเบียนปราสาทวิหารเป็นมรดกโลก..... | 113 |
| 1. การขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชา..... | 117 |
| 2. ร่างแกลงการณ้ร่วมระหว่าง ไทย – กัมพูชา..... | 117 |

สารบัญ (ต่อ)

| บทที่ | หน้า |
|---|------|
| 3 (ต่อ) | |
| 3. คดีขอเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี คดีหมายเลขดำที่ 984/2551 | |
| ของศาลปกครองกลาง..... | 119 |
| 3.1 คำฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ 984/2551 ของศาลปกครองกลาง..... | 119 |
| 3.2 คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว | |
| ก่อนการพิพากษา..... | 121 |
| 3.3 อุทธรณ์คำสั่ง คดีหมายเลขดำที่ 984/2551 ของศาลปกครองกลาง..... | 123 |
| 3.4 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 547/2551 คดี แผลงการณัรร่วม | |
| ไทย – กัมพูชา..... | 123 |
| 3.5 คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 984/2551 | |
| คดีหมายเลขแดงที่ 2046/2552..... | 129 |
| คดีความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น (JTEPA) ในคดีหมายเลขดำที่ | |
| 628/2550 หมายเลขแดงที่ 504/2550 ของศาลปกครองชั้นต้น | |
| (ศาลปกครองกลาง)..... | 132 |
| 1. คำฟ้องคดีความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น (JTEPA) ในคดี | |
| หมายเลขดำที่ 628/2550 หมายเลขแดงที่ 504/2550 ของศาลปกครอง | |
| ชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)..... | 133 |
| 1.1 สถานะของผู้ฟ้องคดี..... | 133 |
| 1.2 ข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดตามฟ้อง..... | 133 |
| 1.3 ข้ออ้างตามคำฟ้องถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น..... | 135 |
| 1.4 คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง..... | 136 |
| 2. คำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้น คดีความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ | |
| ไทย – ญี่ปุ่น (JTEPA) | 136 |
| 3. อุทธรณ์คำสั่ง ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คดีความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ | |
| ไทย – ญี่ปุ่น (JTEPA)..... | 138 |

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

3 (ต่อ)

หน้า

| | |
|--|-----|
| 4. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คำสั่งคำร้องที่ 178/2550 ของศาลปกครอง สูงสุด กรณีคำสั่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คดีความ ตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น (JTEPA)..... | 139 |
| ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับทฤษฎีการกระทำของรัฐบาล ต่อคำสั่งศาลปกครอง กลาง ในคดีแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย - กัมพูชา คดีหมายเลขดำที่ 984/2551 ของนักวิชาการในประเทศไทย..... | 141 |
| 1. ความเห็นของนักวิชาการที่ไม่เห็นด้วยต่อคำสั่งศาลปกครอง ในแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย - กัมพูชา..... | 142 |
| 1.1 ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์..... | 142 |
| 1.2 รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ปิววัฒนพานิช, ดร.ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล, ชีระ สุธีวรานุกร และปิยบุตร แสงกนกกุล..... | 145 |
| 1.3 ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ..... | 149 |
| 1.4 รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา..... | 150 |
| 1.5 ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์..... | 152 |
| 2. ความเห็นของนักวิชาการที่เห็นด้วยต่อคำสั่งศาลปกครอง ในแถลงการณ์ ร่วมระหว่างไทย-กัมพูชา..... | 154 |
| กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่คณะรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรี..... | 157 |
| 1. อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี..... | 157 |
| 1.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ..... | 158 |
| 1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น..... | 159 |
| 2. ประเภทมติคณะรัฐมนตรี..... | 160 |
| 2.1 กฎ..... | 161 |
| 2.2 คำสั่งทางปกครอง..... | 161 |

สารบัญ (ต่อ)

| บทที่ | หน้า |
|---|------|
| 3 (ต่อ) | |
| 2.3 ระเบียบปฏิบัติภายในของฝ่ายปกครอง..... | 161 |
| 2.4 นโยบาย..... | 161 |
| 3. ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี..... | 162 |
| 3.1 ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีในภาพรวม..... | 162 |
| 3.2 ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรของรัฐ งานทาง ปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน..... | 163 |
| 4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและการกระทำของรัฐบาล กรณีคดีแถลงการณ์ร่วม ไทย – กัมพูชา เรื่องการขอขึ้นทะเบียนปราสาทวิหาร เป็นมรดกโลก เปรียบเทียบคดีความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น (JTEPA)... ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองกับการกระทำของรัฐบาล..... | 171 |
| 1. พิจารณาลักษณะการกระทำของรัฐบาลในแง่องค์การผู้กระทำการ..... | 174 |
| 2. พิจารณาลักษณะการกระทำของรัฐบาลในแง่ที่มาแห่งอำนาจกระทำการ..... | 174 |
| 3. พิจารณาลักษณะการกระทำของรัฐบาลในแง่ลักษณะของการกระทำการ.... | 177 |
| ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง กับการกระทำทางปกครอง ที่สามารถแยกออกจากการกระทำของรัฐบาลได้..... | 179 |
| ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง กับการกระทำของรัฐบาล โดยแยกพิจารณาตามคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง..... | 182 |
| ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรณีคดีแถลงการณ์ร่วม ไทย – กัมพูชา เรื่องการ ขอขึ้นทะเบียนปราสาทวิหารเป็นมรดกโลก..... | 186 |
| 1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง ประเด็นอำนาจฟ้องคดี | 186 |
| 2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณา ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการ พิพากษา..... | 188 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|----------------------------|------|
| บทที่ | |
| 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 190 |
| บทสรุป..... | 191 |
| ข้อเสนอแนะ..... | 194 |
| บรรณานุกรม..... | 199 |
| ประวัติผู้วิจัย..... | 204 |