

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) เป็นเรื่องที่ถูกกล่าวถึงในทางกฎหมายมาเป็นเวลานานทั้งในทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา และมีการตราหรือบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150¹ บัญญัติว่า การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ (Void) และมาตรา 151² บัญญัติว่า การใดเป็นการแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้ามิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นไม่เป็นโมฆะ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 (5)³ บัญญัติว่า ในคดีที่อาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นอ้างได้นั้น เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะยกข้อเหล่านั้นขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีไปก็ได้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

¹มาตรา 150 การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

²มาตรา 151 การใดเป็นการแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้ามิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นไม่เป็นโมฆะ

³มาตรา 142 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่

(1) ในคดีฟ้องเรียกสั่งหาทรัพย์สิน ให้พึงเข้าใจว่าเป็นประเภทเดียวกับฟ้องขอให้จับไล่จำเลย ถ้าศาลพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี เมื่อศาลเห็นสมควรศาลจะมีคำสั่งให้จับไล่จำเลยก็ได้ คำสั่งเช่นนี้ให้ใช้บังคับตลอดถึงวงศ์ญาติทั้งหลายและบริวารของจำเลยที่อยู่บนอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งไม่สามารถแสดงอำนาจพิเศษให้ศาลเห็นได้

๑๓๑

๑๓๑

(5) ในคดีที่อาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นอ้างได้นั้น เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะยกข้อเหล่านั้นขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาคดีไปก็ได้

๑๓๑

๑๓๑

มาตรา 195 วรรคสอง⁴ บัญญัติว่า ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้อันว่าด้วยอุทธรณ์ เหล่านี้ผู้อุทธรณ์หรือศาลยกขึ้นอ้างได้ แม้ว่าจะไม่ได้ยกขึ้นในศาลชั้นต้นก็ตาม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ถือเป็นเจตนารมณ์ ความปรารถนา หรือนโยบายของรัฐที่จะให้เกิดขึ้นในบ้านเมืองตลอดเวลา สิ่งใดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนแล้วย่อมเป็นสิ่งสำคัญ เพราะความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด (The safety of the people is the supreme law.) ดังนั้น หลักกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ซ่อนอยู่ในกฎหมายตลอดมา และเป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสภาพสังคม

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁵ ได้บัญญัติ เขตอำนาจของศาลปกครอง(Jurisdiction of Administrative Courts)ไว้เป็นการทั่วไปในมาตรา 223 วรรคหนึ่งและวรรคสอง⁶ โดยบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

⁴ มาตรา 195 ข้อกฎหมายที่ปวงอันคู่ความอุทธรณ์ร้องอ้างอิงให้แสดงไว้โดยชัดเจนในห้องอุทธรณ์ แต่ต้องเป็นข้อที่ได้อยกขึ้นมาก่อนแล้วแต่ในศาลชั้นต้น

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้อันว่าด้วยอุทธรณ์ เหล่านี้ผู้อุทธรณ์หรือศาลยกขึ้นอ้างได้ แม้ว่าจะไม่ได้ยกขึ้นในศาลชั้นต้นก็ตาม

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 82.

⁶ มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยอำนาจศาลปกครองไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷ มาตรา 9 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง (Administrative Agency) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบชั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ⁸

⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตราไว้ ณ วันที่ 5 ตุลาคม 2542. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 (ตอนที่ 94 ก), หน้า 4.

⁸ ทั้งนี้ มาตรา 3 ได้ให้นิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ “กฎ” ไว้ดังนี้
มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ (Neglecting Official Duties) ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (Unreasonable Delay)

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด (Wrongful Act) หรือความรับผิดชอบอย่างอื่น (Other Liabilities) ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (Administrative Contract)⁹

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนด (The Case prescribed by Law) ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง (Under the Jurisdiction of Administrative Court)

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคหนึ่ง¹⁰ บัญญัติว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๑๗๑

๑๗๑

⁹ ทั้งนี้ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามสัญญาทางปกครองว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
- (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

อย่างไรก็ตาม นอกจากรายการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีข้อยกเว้นที่ให้อำนาจศาลที่จะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ในข้อ 92¹¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นพิจารณาได้เอง โดยคู่ความไม่ได้ร้องขอ ถือเป็นเรื่องที่มีลักษณะพิเศษ และการที่ศาลยกหรือไม่ยกปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นพิจารณาอาจมีผลกระทบต่อผลแห่งคดี ดังนั้นศาลจึงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาว่าสิ่งใดขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และลักษณะสำคัญของหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนถือเป็นหลักกฎหมายที่อยู่เหนือ

¹⁰ มาตรา 69 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
- (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

ฯลฯ

ฯลฯ

¹¹ ข้อ 92 ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้

หลักกฎหมายอื่น ๆ แต่จากการศึกษาค้นคว้าในเรื่องดังกล่าวกลับยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งที่แน่ชัดว่ากรณีใดบ้างที่ศาลถือว่าเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลยกขึ้นพิจารณาโดยคู่กรณีมิได้ร้องขอให้ศาลยกขึ้นพิจารณา ซึ่งการไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนของหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน อาจสร้างความไม่มั่นคงในนิติฐานะ (sécurité juridique) และการที่ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดได้โดยไม่ต้องตรวจสอบในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีย่อมกระทบต่อสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการตัดสิทธิคู่ความมิให้เข้าถึงกระบวนการพิจารณาจนคดีเสร็จเด็ดขาดเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่ามีผลกระทบตามที่บรรยายฟ้องหรือไม่ จากปัญหาข้างต้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาว่ากรณีใดบ้างที่ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองจะยกขึ้นวินิจฉัยได้แม้คู่กรณีมิได้ร้องขอ ซึ่งการศึกษาเพื่อหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีของศาลเกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น จำเป็นต้องศึกษาจากแนวความคิดและแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État)¹² ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและทำหน้าที่เป็นศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีพัฒนาการเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมายาวนานมากกว่าร้อยปีเป็นหลัก มาเปรียบเทียบกับแนวคำพิพากษาที่ศาลปกครองสูงสุดของไทยได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งวางบรรทัดฐานไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า กรณีที่ศาลปกครองถือว่าเป็นเหตุอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนประกอบไปด้วยกรณีใดบ้าง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณาคดีปกครอง กรณีที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินกระบวนการพิจารณา

2. ค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักกฎหมายเกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งหลักกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยในคดีปกครองฝรั่งเศส

¹² ชาญชัย แสงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 331.

3. พิจารณาลักษณะกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กรณีที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินกระบวนการพิจารณา

4. วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหากฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่มีผลต่อการพิจารณาคดีปกครอง โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณา

5. เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาค่าพิจารณาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่มีผลกระทบต่อพิจารณาคดีปกครอง กรณีที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินกระบวนการพิจารณา

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ ซึ่งศาลปกครองไทยมีดุลพินิจค่อนข้างกว้างที่จะยกปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นพิจารณา การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นพิจารณาเองได้โดยคู่ความไม่ได้ร้องขอ นั้น ถือเป็นเรื่องที่มีลักษณะพิเศษ และกรณีที่ศาลยกหรือไม่ยกปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นพิจารณาอาจมีผลต่อคดี โดยการที่ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดได้ โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีอาจกระทบต่อสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ เนื่องจากข้อกฎหมายดังกล่าวยังขาดความชัดเจน ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเพื่อค้นหาขอบเขตและหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าปัญหาใดบ้างที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองอาจยกขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และแนวคิดเกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่มีผลกระทบต่อพิจารณาคดีปกครอง กรณีที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินกระบวนการพิจารณา และรายละเอียด

ของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด รวมถึงแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่เกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นงานวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาปัญหา ข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่มีผลกระทบต่อการศึกษา คดีปกครอง กรณีที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยพิเคราะห์จากพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศึกษาแนวคำพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุด มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสภาแห่งรัฐ ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยพิจารณาจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความ วารสาร ต่าง ๆ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่มีผลกระทบต่อการศึกษา คดีปกครอง กรณีที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินกระบวนการพิจารณา
2. สามารถค้นหาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง และหลักกฎหมายเกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน
3. เข้าใจหลักกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กรณีที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินกระบวนการพิจารณา
4. ทราบถึงปัญหาอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่มีผลต่อการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยเฉพาะประเด็นที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินกระบวนการพิจารณา
5. เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่มีผลกระทบต่อการศึกษา คดีปกครอง กรณีที่เกิดขึ้นในขณะดำเนินกระบวนการพิจารณา