

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่อยู่ภายใต้ระบบนิติรัฐ การดำเนินภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองให้แก่ประชาชน จะต้องเป็นไปอย่างสมดุลระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวโดยฝ่ายปกครอง จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการดังกล่าวไว้เท่านั้น ซึ่งบทกฎหมายดังกล่าวโดยสภาพย่อมเป็นการมอบอำนาจทางปกครองที่เหนือกว่าเอกชน เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่ในทางกลับกัน ก็อาจจะไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ได้ ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

เครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็คือ คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนก่อน อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองอาจจะออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ประชาชน เช่น คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่แบ่งแยกได้ หรือใบอนุญาตต่างๆ หรือฝ่ายปกครองอาจจะออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนก็ได้ เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น หากต่อมาในภายหลังฝ่ายปกครองตรวจพบว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและประสงค์จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองเพื่อนำมาประกอบในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง อันเป็นไปตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ (Vertrauensschutzprinzip) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครองอันเป็นที่ยอมรับกันในทุกประเทศที่ปกครองด้วยระบบนิติรัฐ ดังนั้น หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของ

คำสั่งทางปกครอง จึงถือเป็นหลักการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและก่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจจึงได้รับการยอมรับและนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้แก่ฝ่ายปกครองอันเป็นสาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุนี้ฝ่ายปกครองจึงต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายต่อไป

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามอย่างอารยประเทศ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้ถูกต้องก่อนที่จะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และเพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่อาจได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองให้ได้รับความคุ้มครอง ไม่ให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามอำเภอใจหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเมื่อฝ่ายปกครองได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองไปโดยไม่ได้พิจารณาถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว หากไม่เข้าข้อยกเว้นหรือข้อห้ามมิให้นำหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจมาบังคับใช้ตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ ย่อมต้องถือว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้น เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจถูกเพิกถอนได้โดยองค์กรตุลาการ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เพื่อเป็นองค์กรตุลาการในการวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน ซึ่งนับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 อันเป็นวันแรกที่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงปัจจุบัน รวมแล้วเป็นเวลากว่า 14 ปี ศาลปกครองได้เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยมีข้อพิพาททางปกครองมากมายที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง และจากการที่ปัจจุบันประชาชนตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพที่ตนมี ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้มากขึ้น จึงพบเห็นการอ้างหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจขึ้นเป็นข้อต่อสู้ เพื่อขอให้ศาลให้ความคุ้มครองตามสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีอยู่บ่อยครั้ง แต่เนื่องจากการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองนอกจากศาลปกครองจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังจะต้องให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของรัฐที่ได้กระทำไปโดยชอบเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

เพราะการคำนึงถึงแต่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเดียวอาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้ ในขณะที่เดียวกัน การคำนึงถึงความจำเป็นของฝ่ายปกครองอาจทำให้สิทธิและเสรีภาพของเอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอก็ได้ การทำหน้าที่ทั้งสองด้านให้ได้คุณภาพจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากและมีความสำคัญ

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง กรณีประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และบางกรณีประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งพบว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตาม หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว หรือเป็นกรณีเข้าข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามหลักดังกล่าว และได้วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากฝ่ายปกครองไม่ได้ดำเนินการตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มากมายหลายคดีด้วยกัน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าความเข้าใจหรือความตระหนักของฝ่ายปกครองในเรื่องหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอาจยังไม่สอดคล้องตรงกันทุกหน่วยงาน อันสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการปรับใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่แตกต่างกัน

การที่ฝ่ายปกครองปรับใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจตามที่บัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่แตกต่างกัน อาจทำให้การรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

จากความสำคัญของสภาพปัญหาดังกล่าว จึงนำไปสู่ความต้องการของผู้เขียนที่จะเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เพื่อศึกษาหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้ทราบว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอที่ฝ่ายปกครองจะนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจหรือไม่ โดยจำแนกการศึกษาเป็น 3 ปัญหา ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินอันเป็นผลมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ปรากฏว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและศาลตีความวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินเป็นสองแนวทาง กล่าวคือ แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า หนังสือเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนแนวทางที่สอง เห็นว่า หนังสือเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงินเท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตีความวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินแตกต่างกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่ถูกหน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สิน กล่าวคือ หากเห็นว่าวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินเป็นคำสั่งทางปกครอง ภายหลังจากผู้ที่ถูกหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินได้โต้แย้งภายในฝ่ายปกครองแล้ว ผู้ที่ถูกหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แต่หากเห็นว่าวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินเป็นเพียงหนังสือทวงถามแล้ว ผู้ที่ถูกหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินย่อมไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ กรณีจึงเห็นสมควรศึกษาปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงสถานะของการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินอันเป็นผลมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พบว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ระยะเวลาในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แตกต่างกัน กล่าวคือ ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ระยะเวลาในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเนิ่นนานเกินสมควร ซึ่งจะผลกระทบต่อหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ กรณีจึงเห็นสมควรศึกษาปัญหาดังกล่าวเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการร้องขอค่าทดแทนของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ภายหลังจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า การร้องขอค่าทดแทนของผู้รับคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเบื้องต้น โดยการร้องขอค่าทดแทนต่อฝ่ายปกครอง อันเป็นการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้โดยตรง กรณีจึงเห็นสมควรศึกษาปัญหาดังกล่าวเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อความคิดของคำสั่งทางปกครอง ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ และข้อความคิดว่าด้วยการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครอง

2. เพื่อศึกษาข้อความคิดของคำสั่งทางปกครอง ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ และข้อความคิดว่าด้วยการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

## 1.3 สมมติฐานการศึกษา

แม้หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองจะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและมีความเป็นสากล แต่ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการตีความของศาลยังมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามปัญหาที่ผู้เขียนได้จำแนกไว้ทั้ง 3 ปัญหาข้างต้น เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์แต่ละประเด็นปัญหาแล้วเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้บทกฎหมายดังกล่าวได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองให้มีความมั่นคงและแน่นอนมากยิ่งขึ้น

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอจำกัดขอบเขตในการศึกษาไว้เฉพาะการศึกษาข้อความคิดของคำสั่งทางปกครอง ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ และข้อความคิดว่าด้วยการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย

และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเท่านั้น

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือ บทความ รายงานการศึกษาวิจัย คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

### 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงข้อความคิดของคำสั่งทางปกครอง ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ และข้อความคิดว่าด้วยการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครอง

2. ทำให้ทราบถึงข้อความคิดของคำสั่งทางปกครอง ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ และข้อความคิดว่าด้วยการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ

4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น