



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม

จัดทำโดย นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา
รหัส ๖๑๐๖๓๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๒
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม

นายวราวุธ ศิริยุทธวัฒนา^๑

บทนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติไว้มีหลักการเดียวกันว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญทางกฎหมาย และเป็นหลักการที่กำกับการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามอำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมและเป็นธรรม อีกทั้งให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย เมื่อศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้าง พัฒนา และดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่ออำนวยความยุติธรรมทางปกครองให้เกิดแก่คู่กรณี สังคม และประเทศชาติ ได้อย่างแท้จริง

หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) และพัฒนาการของหลักนิติรัฐ

นิติรัฐ เป็นคำแปลมาจากภาษาเยอรมันว่า Rechtsstaat ซึ่งในทางประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครองแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐเริ่มต้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๗ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีปฏิกริยาต่อต้านการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเป็นแนวความคิดที่จำกัดการใช้อำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายและปกป้องบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองจากการกระทำอำนาจอธิปไตยหรือผู้ปกครอง ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายบุคคลต้องเสมอภาคกัน แนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐคือแนวความคิดที่รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยมนุษย์ Government of law and not of men พัฒนาการแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ โดยมีการเรียกร้องให้กษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองที่ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ให้ใช้อำนาจโดยต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย พัฒนาการของหลักนิติรัฐในช่วงนี้ได้รับอิทธิพลจากสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ว่า จักรวาลดำรงอยู่อย่างเป็นระบบระเบียบเพราะถูกกำกับควบคุมโดยสิ่งที่มีคุณภาพในทางสติปัญญาที่เรียกว่า เหตุผลสากล (logos) ซึ่งปรากฏขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ โดยเฉพาะนักคิดอย่าง ซีเซโร ในสำนักสโตอิกส์ (Stoicism) ที่เชื่อว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีเหมือนกันไม่มีใครเกิดมาในฐานะที่เป็นทาส มนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะรู้ถูกผิดได้ด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นความคิดที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่ออาณาจักรโรมัน ทำให้ชาวโรมันสามารถพัฒนาวิชานิติศาสตร์ที่อยู่บนพื้นฐานของเหตุผลอย่างมีระบบขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดนี้ได้อ่อนแรงลงในสมัยกลางซึ่งเป็นสมัยที่นิติปรัชญาแนวคริสต์ครอบงำยุโรป จนกระทั่ง

^๑ ประธานแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุด

ได้มีนักคิดอย่าง Samuel Pufendorf (ค.ศ. ๑๖๓๒ ถึง ค.ศ. ๑๖๙๔) และ Christian Wolff (ค.ศ. ๑๖๗๙ ถึง ค.ศ. ๑๗๕๔) ได้รื้อฟื้นและพัฒนาแนวความคิดดังกล่าว โดยนักคิดในยุคสมัยนั้นได้เชื่อมโยงความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกัน สิทธิธรรมชาติ คือ สิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย ซึ่งมนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับรัฐและไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายบ้านเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนรัฐ สิทธิตามธรรมชาติดังกล่าว ต่อมากลายเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐต้นศตวรรษที่ ๑๙ ได้มีการเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตลอดจนเสรีภาพของตนมากขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่เป็นสามัญชนเริ่มมีพลังในทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยข้อเรียกร้องดังกล่าวจะปรากฏจริงได้เมื่อมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจรัฐต้องผูกพันตามกฎหมาย กฎหมายต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ กฎหมายต้องสร้างกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และกฎหมายต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งยังเป็นช่วงที่เยอรมนีอยู่ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิ พัฒนาการเกี่ยวกับความคิดว่าด้วยนิติรัฐเกิดการหักเหเนื่องจากในช่วงเวลานั้นปรัชญากฎหมายของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ต้องการความชัดเจน ความมั่นคง แน่นนอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย ได้เฟื่องฟูขึ้น และได้ปฏิเสธความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งเลื่อนลอย จับต้องไม่ได้ ทำให้กฎหมายไม่มีความแน่นอน สำหรับสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายแล้วกฎหมายที่ตราขึ้นโดยผู้ทรงอำนาจตามกฎหมายต้องถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับความถูกต้องเป็นธรรม แม้ว่ารัฐชนิตนี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่โดยที่ไม่มีการคำนึงถึงเนื้อหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรม ในบางตำราจึงเรียกรัฐชนิตนี้ว่า Gesetzesstaat คือ รัฐที่สนใจแต่เพียงกฎหมายในทางรูปแบบทำให้เกิดเป็นรัฐตำรวจ (Polizeistaat) ขึ้น ซึ่งเป็นรัฐที่ฝ่ายปกครองผูกพันต่อกฎหมาย แต่ไม่สนใจว่ากฎหมายนั้นถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ คำว่า รัฐตำรวจ จึงเป็นคำตรงข้ามกับคำว่า นิติรัฐ จากการเกิดรัฐตำรวจทำให้ในเวลาต่อมาเกิดแรงต้านจากฝ่ายเสรีนิยม จนในที่สุดมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐได้รับการพัฒนาให้ครอบคลุมองค์ประกอบในทางเนื้อหาด้วย คือ เป็นนิติรัฐที่เป็นเสรีนิยมที่คำนึงถึงความยุติธรรม ปัจจุบันเมื่อกล่าวถึงนิติรัฐจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสองด้านคือ ทั้งในทางรูปแบบ และในทางเนื้อหา ดังนั้น แนวคิดพื้นฐานของนิติรัฐ คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมาย หลักนิติรัฐจึงไม่ได้มีความหมายเพียงแค่การบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย^๒

รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่ยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักพื้นฐาน ๒ ประการ คือ (๑) หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน และ (๒) หลักแบ่งแยกอำนาจ

(๑) หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์แต่ละคน ซึ่งไม่มีใครสามารถพรากจากมนุษย์แต่ละคนได้ (Unalienable right) เป็นสิทธิของมนุษย์เองมิใช่เป็นสิทธิที่รัฐมอบให้

^๒ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๓, “หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๙*, นันทวัฒน์ บรมานันท์, กรุงเทพฯ : พี.เพรส, ๔๒๔-๔๓๓.

สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานนี้อาจแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนทั่วไป และสิทธิพลเมือง ในรัฐที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นจะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพโดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากรัฐต้องรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการบางอย่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปใน แดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้างเหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตามองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปและทำได้แต่เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ในนิติรัฐไม่ใช่เป็นแต่เพียงความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎรเท่านั้นที่จะต้องเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็ต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกิดผลได้อย่างแท้จริง ราษฎรที่เห็นว่าตนถูกลงโทษขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหากผลการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง รัฐก็ต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสียและทำให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

(๒) หลักแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักพื้นฐานของนิติรัฐเคียงคู่กับหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะหลักการสำคัญๆ ของนิติรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานจะปรากฏเป็นจริงขึ้นมาในทางปฏิบัติได้ยากหรือไม่ได้เลย ถ้าหากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรืออำนาจบริหาร และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกำหนดของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการรวมศูนย์อยู่ในบุคคลคนเดียว ถึงแม้ว่าบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตาม ก็มิอาจไว้วางใจผู้ปกครองที่มีอำนาจได้ดังที่ Montesquieu กล่าวไว้ว่า ประวัติศาสตร์แห่งการเมืองการปกครองของมนุษยชาติให้บทเรียนว่า บุคคลทุกคนเมื่อมีอำนาจมีแนวโน้มที่จะก้าวเฝ้าในอำนาจและใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอๆ การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์การของรัฐในลักษณะที่ให้ อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง การแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกันและเป็นอิสระจากกัน โดยให้องค์กรเหล่านั้นคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (checks and balances) กลไกดังกล่าวเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนानิติรัฐ ด้วยเหตุนี้หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของนิติรัฐ ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดองค์การของรัฐในระบบประชาธิปไตย เพื่อมิให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดนั่นเอง^๓ หลักนิติรัฐก่อให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนดังต่อไปนี้

๑. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎร

^๓ สมยศ เชื้อไทย, ๒๕๕๓, “หลักนิติรัฐ,” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๓๓-๑๓๖.

กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ อย่างใดอย่างหนึ่ง ตามหลักการนั้นทำให้ฝ่ายปกครองผูกพันต่อกฎหมายหรือภายใต้กฎหมาย

๒. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หมายความว่า กฎหมายที่ ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหาร ล่วงล้ำเข้าไปใน แดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎร และต้องไม่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อรักษา ประโยชน์สาธารณะหรือกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพอีกประการหนึ่ง ตามหลักการนี้ทำให้ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ

๓. หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ หมายความว่า การควบคุมไม่ให้เกิด การกระทำของฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้อง เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการซึ่งมีความอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ดีองค์กรตุลาการนั้นๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและ องค์กรฝ่ายบริหาร คือ ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นองค์กรตุลาการไม่จำต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาจาก องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร และมีกระบวนการพิจารณาที่เปิดเผยเป็นธรรมรับฟังคู่ความ และใช้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาด^๔

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) และพัฒนาการของหลักนิติธรรม

นิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ในความคิดที่ว่า มนุษย์ไม่ควรถูก ปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรถูกปกครองโดยกฎหมาย เมื่อปี ค.ศ. ๑๒๑๕ พระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์แห่งอังกฤษ ได้ลงนามเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า Magna Carta ซึ่งเป็นเอกสารพันธสัญญา ที่กษัตริย์แห่งอังกฤษให้ไว้แก่บรรดาขุนนางในการที่จะจำกัดอำนาจของพระองค์ลง Magna Carta จึงเป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์ อักษรอันเป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษย์ที่จะนำไปสู่การปกครอง โดยกฎหมายในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ที่จำกัดอำนาจกษัตริย์ในเวลานั้นมีเพียง Magna Carta และหลักกฎหมาย Common Law เท่านั้น ต่อมาได้มีการตั้งสภาขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๒๖๕ แต่อำนาจในการปกครองบ้านเมืองยังคงอยู่ที่กษัตริย์เช่นเดิม ในสมัยราชวงศ์ Tudor อำนาจ ของกษัตริย์พัฒนาถึงขั้นสุดยอด อันเป็นช่วงที่บทบาทของรัฐสภาถดถอยลง ปี ค.ศ. ๑๖๒๘ ในสมัย พระเจ้าชาร์ลที่หนึ่ง (King Charles I) รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครอง กรรมสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล ภายหลังจากที่มีการตรา Petition of Rights ได้สิบสองปี ได้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้นและได้ประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลที่หนึ่ง Petition of Rights จึงไม่ได้เป็น แต่เพียงเอกสารที่กล่าวถึงความยินยอมในการเสียภาษีเท่านั้น หากแต่เป็นเอกสารที่เพิ่มอำนาจให้แก่ รัฐสภาเป็นอย่างมากและต่อมาเอกสารฉบับนี้ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารที่ชื่อว่า Habeas Corpus Act

^๔ สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์. “แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” วารสาร นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๑.

(ค.ศ. ๑๖๗๙) นับเป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม การขยายอำนาจของรัฐสภาทำให้กษัตริย์เริ่มรู้สึกว่ารัฐสภามีอำนาจมากเกินไปและอาจเป็นอันตรายต่อพระองค์ การแข่งขันเพื่อครองอำนาจระหว่างสภาและกษัตริย์มีความรุนแรงมากขึ้นจนเกิดเป็นสงครามกลางเมืองขึ้นในปี ค.ศ. ๑๖๔๒ ถึงปี ค.ศ. ๑๖๔๙ การต่อสู้ก็ยังคงดำเนินต่อไปอีก จนกระทั่งรัฐสภามีชัยชนะ ได้การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ระหว่างปี ค.ศ. ๑๖๘๘ ถึง ค.ศ. ๑๖๘๙ ผลของการปฏิวัติดังกล่าวนำมาซึ่งเอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่ง นั่นคือ Bill of Rights ทำให้รัฐสภาอังกฤษกลายเป็นรัฐาธิปไตยคู่กับกษัตริย์

ช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๗ ยังไม่ปรากฏแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในอังกฤษ จึงมีหน้าที่ที่ต้องพิจารณาว่าอำนาจในการวินิจฉัยในทางกฎหมายเป็นที่สุดควรเป็นของกษัตริย์สภา หรือศาล ในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ สภามีความเข้มแข็งมาก คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรและต่อมาได้พ้นจากอิทธิพลของราชวงศ์ เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๐ อังกฤษได้พัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยอมรับสิทธิเลือกตั้งของราษฎร และพัฒนาสู่การมีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคผลัดกันเข้าบริหารประเทศ โดยฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเริ่มมีอำนาจมากขึ้นและยังคงมีความเข้มแข็งจนถึงปัจจุบัน^๕

นักวิชาการได้พยายามให้ความเห็นหรือให้คำอธิบายคำว่า หลักนิติธรรมไว้หลากหลาย โดย Albert Venn Dicey เป็นผู้นำคำว่า Rule of Law หรือ นิติธรรม มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยกล่าวไว้ใน Introduction to the Study of the Law of Constitution (๑๘๘๕) สรุปไว้ดังนี้ หลักนิติธรรมนั้น ต้องประกอบด้วยลักษณะ ๓ ประการ คือ

(๑) ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ หมายถึงบุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าบุคคลจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายเท่านั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้

(๒) ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และศาลเดียวกันเป็นผู้พิจารณาพิพากษา ไม่ว่าบุคคลคนนั้นจะมีฐานะหรือตำแหน่งหน้าที่ที่แตกต่างกัน หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายอื่น ศาลยุติธรรมธรรมดาเท่านั้นที่จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา และการพิจารณาพิพากษานั้นต้องเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงไม่ว่าจากฝ่ายใดทั้งสิ้น

(๓) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากกฎหมายธรรมดาของประเทศ หมายถึงศาลนั่นเองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท ทั้งคดีตามกฎหมายธรรมดาและคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และทำให้เกิดการยอมรับในสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งผลจากการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมดังกล่าวคือ ใช้งบฯไม่ได้^๖

^๕ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ,” ใน รวบรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๙, ๔๓๗-๔๔๑.

^๖ กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, ๒๕๕๖, ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒.

แม้ว่าหลักนิติรัฐกับหลักนิติธรรมจะมีความแตกต่างกันอยู่ ด้วยเหตุผลที่เป็น พัฒนาการทางประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองของแต่ละแหล่งกำเนิดของแนวความคิดของหลักการ นั้นๆ แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมก็มุ่งที่จะสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในระบบ กฎหมายเพื่อวางหลักเกณฑ์การอยู่ร่วมกันของคนในสังคม และใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการ กระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจัดทำประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากมีการ กระทำหรือการใช้อำนาจใดที่ขัดต่อบทบัญญัติกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องได้รับการ พิจารณาพิพากษาจากศาลซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ไม่ว่าจะข้อพิพาทนั้นจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ระหว่างราษฎรกับราษฎร หรือราษฎรกับรัฐ ก็ตาม เมื่อศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจ ตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง^๗ การปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครอง จึงต้องดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่และภารกิจของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจ ทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ วรรคสอง บัญญัติว่า ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น วรรคสาม บัญญัติว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้นๆ วรรคสี่ บัญญัติว่า การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น^๘ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการ กระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มี อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (๒) คดี พินพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้ อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๓ วรรคสอง, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๓-๔.

^๘ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๙๗, ๕๖.

กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด (๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง^๙

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายปกครองมิให้ฝ่ายปกครองใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการทางปกครองเกินความจำเป็นจนเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับประชาชนเกินสมควร ด้วยเหตุที่ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระของศาลเพื่อให้การวินิจฉัยคดีไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ ทั้งสิ้น เมื่อประชาชนได้ยื่นฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาจะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาไม่ได้ ดังนั้นราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่าความเดือดร้อนของตนหากมีอยู่จริง จะได้รับการแก้ไขภายในเวลาอันสมควร หลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบในการควบคุมระบบอื่น^{๑๐} แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองก็มีอำนาจเพียงการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองเท่านั้น มิอาจก้าวล่วงไปควบคุมตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารในการดำเนินการตามนโยบายของฝ่ายบริหารหรือการกระทำของฝ่ายรัฐบาล ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๑. หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นหลักการที่มีให้อำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่ง Montesquieu เห็นว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ข้อ คือ ข้อ ๑ ภารกิจของรัฐต้องถูกแบ่งแยกออกเป็น ๓ ประเภท คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และ ข้อ ๒ ภารกิจทั้ง ๓ ประเภท นั้น ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของ ๓ องค์กร ของรัฐ ซึ่งแต่ละองค์กรเป็นอิสระต่อกันอย่างชัดเจน โดยศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยซึ่งดำรงไว้ในหลักการดังกล่าวนี้ เช่น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... เป็นการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง^{๑๑} มติของคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร^{๑๒} กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร นั้น เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภา จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง^{๑๓} กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนมาตรการแทรกแซงราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำในทางนโยบายของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร มิใช่การกระทำทางปกครองที่ศาลปกครอง

^๙ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒, มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๙๔ ก (๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒): ๔-๕.

^{๑๐} นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๕๓๖.

^{๑๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๓/๒๕๕๑

^{๑๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๑/๒๕๕๑

^{๑๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๔๕/๒๕๔๙ พ. ๒๙/๒๕๔๙ และ พ.๑๕/๕๔

จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้^{๑๔} การที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเสนอบันทึกการประชุม คณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา ตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการดำเนินกิจการ ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอันเกี่ยวข้องกับอาณาเขตไทย จึงไม่ใช่การใช้อำนาจ ทางปกครอง^{๑๕}

๒. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ โดยที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับ มิได้ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำกรณานั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้น ไปตาม ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมาย จะต้องชอบด้วยรูปแบบ เนื้อหา มีความชัดเจน มั่นคง ไม่มีผลย้อนหลังในลักษณะที่เป็นผลร้าย รวมทั้ง ต้องมีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกันและมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการต้อง ผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ที่ดำรงไว้ซึ่งหลักดังกล่าว เช่น เมื่อประกาศมหาวิทยาลัยดังกล่าว มีลักษณะเป็นกฎที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัย การออกประกาศดังกล่าวจึงอยู่ ภายใต้อำนาจการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายนั้น รัฐจะกระทำกรณได้ ก็ต่อเมื่อได้ประกาศให้บุคคลรับทราบถึงเนื้อหาของ กฎหมายเพื่อที่ผู้อยู่ในบังคับจะได้ควบคุมการกระทำของตนเองให้สอดคล้องกับกฎหมายเช่นว่านั้น และรัฐไม่อาจใช้อำนาจเพิ่มเติมให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลเกินกว่าผลทางกฎหมายที่มีอยู่ในขณะกระทำกรณได้^{๑๖} ก่อนที่จะมีการออกประกาศดังกล่าว ประกาศฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดให้มีการขอใช้ บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลหนึ่งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นได้ ซึ่งเทศบาลต่างๆ รวมทั้งผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการสอบแข่งขันโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว อีกทั้ง ในส่วนของผู้สมัครสอบแข่งขันก็ได้เข้าสมัครสอบแข่งขันโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่า ถ้าตนสอบแข่งขัน ได้ ก็จะมีสิทธิดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิมและจะกำหนด มาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมในนัยที่สำคัญเช่นนี้ ก็จะต้อง กำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคต เพื่อให้ ก.ท.จ. ต่างๆ ได้มีเวลาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ และให้เทศบาลต่าง ๆ รวมทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้สมัครสอบแข่งขันได้มีโอกาสพิจารณาปรับตัวให้สอดคล้อง กับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้ออกประกาศดังกล่าว โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และไม่มียกเว้นเวลาเพื่อรองรับ การดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับ

^{๑๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๓๔/๒๕๕๗

^{๑๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๗/๒๕๕๓

^{๑๖} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒๒/๒๕๕๕

อยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๗} การระบุชื่อวัตถุอันตรายเป็นภาษาอังกฤษไว้ในบัญชี ก. แนบท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยไม่มีคำอ่านและคำแปลเป็นภาษาไทยกำกับไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุอันตรายที่พิพาทในคดีนี้เป็นสารกำจัดแมลงที่เกษตรกรจำเป็นต้องใช้ในการกำจัดศัตรูพืช ดังนั้น ประกาศให้วัตถุอันตราย MONOCROTOPHOS และ PARATHION-METHYL เฉพาะภาษาอังกฤษโดยไม่มีคำอ่านและคำแปลเป็นภาษาไทย โดยให้เปลี่ยนจากวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ ๔ จึงไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะสามารถเข้าใจได้^{๑๘} แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ระเบียบดังกล่าวจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์และเพื่อความปลอดภัยของนักเรียนที่ต้องอาศัยรถรับจ้างรับส่งนักเรียนก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกระเบียบดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกระเบียบดังกล่าวได้เอง ดังนั้น ระเบียบดังกล่าว จึงเป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๙} เป็นต้น

๓. หลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐและชั้นศาล

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล วรรคสอง บัญญัติว่า คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใด มีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ในส่วนคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เป็นหลักประกันสิทธิดังกล่าวในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่ดำเนินการตามนัยข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเหตุให้การออกคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นไปตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๒๐} กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนมิได้สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการมิได้ดำเนินการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อยกเป็นข้อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาได้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๒๑} ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงานที่ดิน ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน กระบวนการในการ

^{๑๗} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖/๒๕๕๓

^{๑๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗๓/๒๕๕๕

^{๑๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๒/๒๕๕๓

^{๒๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๗/๒๕๕๖

^{๒๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓

ออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๒๒} สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เป็นหลักประกัน สิทธิดังกล่าวในชั้นศาล เช่น เมื่อได้ตรวจสอบสรรพเอกสารในสำนวนคดีนี้แล้วไม่ปรากฏสำเนาคำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๐๔/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๖๖๐/๒๕๕๔ ของศาลปกครองกลาง อีกทั้งไม่ปรากฏ ใบขนสินค้าขาออก ใบกำกับคอนเทนเนอร์ และหลักฐานการวางฎีกาที่นาย ส ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นศุลกากรักษ์ ตามคำสั่งกรมศุลกากรที่ ๑๕๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๘ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาเอกสารที่ไม่ปรากฏในสำนวน โดยไม่ให้คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดง พยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างเอกสารดังกล่าว ตามข้อ ๖๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วส่งสำนวนคืนให้ศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติให้ ถูกต้องแล้วจึงมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ต่อไป^{๒๓} การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้ โดยรับฟัง ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาในคดีของศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๑๑/๒๕๔๗ หมายเลขแดง ที่ ๑๙๕๙/๒๕๔๙ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคู่กรณีในคดีดังกล่าว อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่าได้มีเอกสาร หรือพยานหลักฐานตลอดจนสำนวนของคดีดังกล่าวเข้ามาในสำนวนคดีนี้ และไม่ปรากฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งแจ้งให้คู่กรณีทราบว่าได้ดำเนินการนำข้อเท็จจริงจากคดีดังกล่าวมา ประกอบการวินิจฉัยในคดีนี้ เพื่อให้โอกาสคู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดง พยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี ของศาลปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาพิพากษา ในคดีนี้ จึงเป็นการดำเนินกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงมีเหตุอันสมควร ที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น^{๒๔} ในการดำเนินกระบวนการ พิจารณาคดีปกครองมีหลักการที่กำหนดให้ศาลจะต้องให้โอกาสคู่กรณีทุกฝ่ายได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้ง ของแต่ละฝ่าย รวมทั้งได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียงของ ตนได้อย่างเต็มที่ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมิได้ให้ส่งสำเนาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำ คำให้การเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันข้ออ้างหรือหักล้าง ข้อเถียงของตน จึงเป็นการที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย^{๒๕}

๔. หลักประกันสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) ได้รับทราบ และเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (๒) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว (๓) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐพึงจัดระบบการ บริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

^{๒๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐๙/๒๕๕๙

^{๒๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๗๖/๒๕๕๙

^{๒๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๙-๖๒๐/๒๕๕๙

^{๒๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๒-๔๖๓/๒๕๕๘

วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ วรรคสาม บัญญัติว่า รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการจัดหาทนายความให้ โดยศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยรองรับหลักการดังกล่าว เช่น การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒^{๒๖} แม้ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้อาศัยมิใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองบ้านหลังดังกล่าวก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นผู้พักอาศัยอยู่ที่บ้านหลังดังกล่าวจริง ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี^{๒๗} ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาพระฤๅษีและป่าเขาป่อแร่ ในท้องที่ตำบลชะแล ตำบลท่าขนุน ตำบลหินดาด ตำบลลิ้นถีน อำเภอทองผาภูมิ ตำบลเขาโจด ตำบลนาสวน ตำบลด่านแม่แฉลบ ตำบลหนองเป็ด ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีสวัสดิ์ และตำบลไทรโยค อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว^{๒๘} การใช้อำนาจในการอนุญาตหรือปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบ ซึ่งหากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว และไม่อาจฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้^{๒๙}

๕. หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ หลักนิติธรรมเป็นหลักการปกครองที่ถือกฎหมายและความถูกต้องชอบธรรม การกระทำของรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ แม้แต่ศาลก็มีหน้าที่วินิจฉัยคดีไปตามกฎหมาย^{๓๐} โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^{๒๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒

^{๒๗} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๙๗/๒๕๕๙

^{๒๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๒/๒๕๕๙

^{๒๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๑ และ อ. ๑๔๐๐/๒๕๕๘.

^{๓๐} ธานินทร์ ภัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ: บริษัท ขอนทิพย์ 50 จำกัด, ๓๖.

มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไป ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ในหลักการดังกล่าวได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองวินิจฉัยรับรองไว้ เช่น กรณีการร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงการไม่เห็นด้วยและโต้แย้งดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ซึ่งศาลได้พิจารณาโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนคดี และใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานพร้อมทั้งได้แสดงผลแห่งคำวินิจฉัยประกอบคำพิพากษาไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ซึ่งการวินิจฉัยคดีดังกล่าวเป็นความเห็นโดยอิสระของศาลที่กระทำโดยองค์คณะและศาลต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเมื่อศาลเห็นว่าพยานหลักฐานใดเป็นประเด็นสำคัญยอมใช้ดุลพินิจยกขึ้นวินิจฉัยได้^{๓๑} การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจดุลพินิจโดยอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการผู้รับผิดชอบคดีนั้นๆ ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง^{๓๒} การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ถือเป็นการใช้อำนาจตุลาการของศาลที่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย^{๓๓}

๖. หลักความได้สัดส่วนพอสมควรแก่เหตุ การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมของรัฐ ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่พอประมาณ สมควรแก่เหตุไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลอย่างรุนแรงเกินกว่าประโยชน์สาธารณะของรัฐที่ได้รับ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เช่น การก่อสร้างสะพานพิพาทเป็นการแก้ไขและบรรเทาปัญหาการจราจร และใช้เป็นเส้นทางลัดเชื่อมระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอันเกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรวมทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นจะได้รับแล้ว ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการก่อสร้างสะพานพิพาทจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า จึงสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวมและของเอกชนผู้ได้รับผลกระทบ กับทั้งเป็นไปตามหลักความจำเป็นและหลักความสัมฤทธิ์ผลของการกระทำทางปกครองในการก่อสร้างสะพานพิพาทเพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาการจราจรเพื่อให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ^{๓๔} เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการกำหนดอัตราเรียกเก็บค่าใช้น้ำประปาในอัตราดังกล่าวที่มุ่งหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีรายได้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการให้บริการน้ำประปาแก่ประชาชน และการพัฒนาการผลิตน้ำประปาที่มีคุณภาพให้มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงเปรียบเทียบกับภาระของผู้ใช้น้ำรวมถึงผู้ฟ้องคดีที่ต้องชำระค่าใช้น้ำประปาตามที่กำหนดในข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว^{๓๕} กรณีที่หากมีการปรับแก้แนวเดินสายส่งไฟฟ้า ตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเสนอ จะทำให้ระยะทางการวางแนวสายไฟฟ้าเพิ่มขึ้น

^{๓๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘๔/๒๕๕๙

^{๓๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๑๘/๒๕๕๕

^{๓๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๗

^{๓๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๔/๒๕๕๕

^{๓๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๒/๒๕๕๙

จากเดิมระยะทางประมาณ ๑๓,๐๐๐ เมตร เป็น ๑๗,๐๐๐ เมตร ซึ่งจะทำให้ต้นทุนในการดำเนินการตามโครงการนี้สูงขึ้นอย่างมาก และเมื่อเขตเดินสายไฟฟ้าที่จะปรับแก้เข้าไปอยู่เขตบึงหมอนทอง การวางแนวก็จะต้องมีสภาพโค้งไปตามเขตบึงหมอนทอง ทั้งยังติดปัญหาในเรื่องราชฎที่บุกรุกบริเวณดังกล่าว อาจทำให้เกิดปัญหาที่อาจทำให้การก่อสร้างล่าช้าจนกระทบต่อโครงการฯ และประโยชน์ของประชาชนโดยรวม และแม้ว่าจะได้ก่อสร้างจนแล้วเสร็จก็ยังมีปัญหาในการดูแลรักษาในอนาคต เพราะอยู่ในเขตที่มีประชาชนบุกรุก เมื่อได้เปรียบเทียบถึงประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะได้รับจากการเปลี่ยนแนวสายส่งไฟฟ้า ซึ่งคือความสะดวกในการทำงานและมีโอกาสขายที่ดินในราคาที่สูงกับความเสี่ยงที่จะทำให้การก่อสร้างระบบส่งสายไฟฟ้าล่าช้าและอาจเกิดปัญหาในอนาคตที่จะกระทบต่อประโยชน์โดยรวมแล้ว ประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับจึงมีน้ำหนักที่น้อยกว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าแนวการเดินสายไฟฟ้าฯ ตามประกาศฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีจึงรับฟังได้ว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นว่าแนวสายส่งไฟฟ้าเดิมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้มีความเหมาะสมแล้วจึงให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม นั้น เป็นการใช้อดุลพินิจโดยคำนึงถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนของการออกคำสั่งทางปกครอง^{๓๖} การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอ้างว่า การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติผ่านบริเวณหมู่บ้านอาสาเข้าสู่ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอาศัยอยู่ได้รับความไม่สบายใจ ความวิตกกังวล ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ และทำให้ราคาที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเสื่อมราคาลง จึงมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการรื้อถอนท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกไปวางในแนวอื่นนั้น เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และเมื่อพิจารณาจากการได้สัดส่วนกันระหว่างประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะความมั่นคงของรัฐด้านพลังงานบรรลุผล กับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจะได้รับ ตามหลักของความได้สัดส่วนจากการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น^{๓๗} หลักความได้สัดส่วนถือเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปประการหนึ่งโดยเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ หรือบังคับให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้จริง แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใดๆ ซึ่งหากได้ลงมือใช้บังคับแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรและหรือแก่สังคมโดยรวม^{๓๘}

^{๓๖} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓/๒๕๕๘

^{๓๗} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๓/๒๕๕๖

^{๓๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๐/๒๕๕๔

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยให้อำนาจทั้งสามอยู่ในองค์กร แต่ละองค์กร อีสรระต่อกัน และให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยทุกองค์กรต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม ในการปกครองและการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามอำนาจ ดังกล่าว ก็อาจถูกบิดเบือนจนอำนาจอธิปไตยถูกใช้โดยไม่เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน เจ้าของอำนาจได้ ดังนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามอำนาจดังกล่าว จึงต้องมีหลักนิติธรรม ซึ่งก็คือ จิตวิญญาณ หรือธรรมะของกฎหมายมาเป็นสิ่งกำกับการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามอำนาจ ให้อยู่ใน ขอบเขตที่เหมาะสมและเป็นธรรม และแม้ว่าหลักนิติธรรมจะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยมาแล้วถึงสองฉบับ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ตาม แต่การนำหลักนิติธรรมมาใช้ โดยตรงก็ยังคงอยู่ภายใต้วงจำกัด ซึ่งก็คงจะเป็นบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการไม่ว่าจะเป็น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง รวมตลอดทั้งศาลทหาร ที่จะต้องเป็นผู้วางหลัก พัฒนา หลักนิติธรรมให้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป



บรรณานุกรม

- กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์, ๒๕๕๖, ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม, เอกสารประกอบการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- จุมพล สำเภาพล, ๒๕๕๖, หลักนิติธรรมกับการบริหารจัดการกรุงเทพมหานคร, เอกสาร
ประกอบการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓ สถาบัน
รัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ: บริษัท ขอนพิมพ์ 50 จำกัด.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, ๒๕๕๖, หลักนิติธรรม ในฐานะ เกณฑ์ ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ,
เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ สถาบัน
รัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒, มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง,
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๙๔ ก (๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, มาตรา ๓ วรรคสอง, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม
๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐)
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๓, “หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจาก
เว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๙, นันทวัฒน์ บรมานันท์, กรุงเทพฯ : พี.เพรส.
- สมยศ เชื้อไทย, ๒๕๕๓, “หลักนิติรัฐ,” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, กรุงเทพฯ : โรง
พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,”
วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๑.