



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักนิติธรรม

เรื่อง : ศาลปกครองกับการปรับใช้หลักนิติธรรม

จัดทำโดย

นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ

รหัส 570222

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## ศาลปกครองกับการปรับใช้หลักนิติธรรม

### ๑. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒ ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” และในมาตรา ๓ วรรคหนึ่งว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ตามบทบัญญัติแห่งมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (democratic form of government with the King as Head of State)<sup>๑</sup> หมายถึง ประเทศที่รวมรูปแบบการปกครอง (form of government) แบบประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภา (parliamentary democracy) และมีรูปแบบรัฐ (form of state) แบบการปกครองราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy)<sup>๒</sup> ไว้ในคำเดียวกัน โดยภายใต้การปกครองระบอบนี้ พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและทรงใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นของปวงชนชาวไทยโดยผ่านทางรัฐสภาซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีซึ่งใช้อำนาจบริหาร และศาลซึ่งใช้อำนาจตุลาการ และในทางการเมืองประชาชนมีอำนาจสูงสุด แต่การใช้อำนาจทางกฎหมายต้องใช้ผ่านสถาบันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลที่พิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้ว ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น จึงเห็นได้ว่า องค์กรผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละส่วนนั้น ต้องเคารพหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ไม่ต้องการให้มีการรวมอำนาจ แต่ต้องการให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพราะถ้าให้องค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจมากกว่าหนึ่งส่วนแล้ว อาจเป็นช่องว่างให้เกิดการใช้อำนาจแบบเผด็จการได้

มาตรา ๓ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจอธิปไตยไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ความหมายของหลักนิติธรรมโดยแท้จริงแล้วก็ไม่ต่างจากหลักนิติรัฐ กล่าวคือ เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับกฎหมาย การใช้อำนาจรัฐและการกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายและเป็นธรรม รัฐจะกระทำการที่ขัดต่อหลักกฎหมายมิได้ และให้ศาลซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ในส่วนของอำนาจตุลาการนั้นทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบให้การใช้อำนาจรัฐและการกระทำทางปกครองเป็นไปตามหลักกฎหมายและ

<sup>๑</sup> อ้างอิงถ้อยคำภาษาอังกฤษจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับภาษาอังกฤษ) จัดทำขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Office of the Council of State of Thailand. (2007). *Constitution of the Kingdom of Thailand, BE 2550 (2007)*) ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ในเว็บไซต์ <http://www.krisdika.go.th>

<sup>๒</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก นรนิติ เศรษฐบุตร ภาควิชาสังคมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน, *นัยประชาธิปไตยในวิถีการเมืองไทย*, วารสารราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ 27 ฉบับที่ 1 ม.ค.-มี.ค. 2545, หน้า 1-24

ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น การดำรงอยู่ของศาลปกครองจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งของประเทศที่ยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญในการปกครอง

การศึกษาและทำความเข้าใจเรื่องศาลปกครองกับการปรับใช้หลักนิติธรรมนั้น ในส่วนแรก ต้องศึกษาแนวคิดและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมเสียก่อนเพื่อให้ทราบว่าหลักการนี้มีที่มา หลักคิด พื้นฐานและองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญอย่างไร และในส่วนที่สอง ศึกษาว่าศาลปกครองนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในคำวินิจฉัยเพื่อวางหลักกฎหมายที่สำคัญ เช่น หลักว่าด้วยสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล หลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

## ๒. แนวคิดและสาระสำคัญของหลักนิติธรรม

ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้กล่าวถึงแนวคิดและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐไว้ดังนี้ “หลักนิติธรรม” หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” ซึ่งเป็นความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือที่คนส่วนใหญ่แปลว่า หลักการปกครองโดยกฎหมาย เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เพลโตนักปราชญ์ชาวกรีก จากเดิมที่มีความเห็นว่า “การมีผู้ปกครองเป็นกษัตริย์นักปราชญ์ (Philosopher King) จะเป็นการปกครองที่ดีที่สุด” ได้หันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่ความชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน” ต่อมา อริสโตเติลศิษย์เอกของเพลโตได้นำความคิดนี้มาขยายต่อโดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม”<sup>๓</sup>

อย่างไรก็ตาม แนวคิดและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ ดังนี้

### ๒.๑ แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมในประเทศอังกฤษ

แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา ค.ศ. ๑๒๑๕ อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ และได้พัฒนาอย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับทั่วโลกโดย ศาสตราจารย์ เอ. วี. ไดซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ดที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของอังกฤษ ซึ่งให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ ๓ ประการ ดังนี้

**ประการแรก** ต้องไม่มีการใช้ระบอบทรราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

**ประการที่สอง** บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

<sup>๓</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. วารสารยุติธรรมคู่ขนาน. หลักนิติธรรม (The rule of law) ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนกันยายน 2554, หน้า 1-62 ซึ่งเผยแพร่ในเว็บไซต์ <http://thaijustice.files.wordpress.com/2012/02/book-54-new-year6-no1.pdf>

**ประการสุดท้าย** รัฐธรรมนูญของอังกฤษมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพประการต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

ความหมายดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง นักกฎหมายส่วนใหญ่ นำหลักการดังกล่าวมาเป็นอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อต่อต้านลัทธิทรราชย์และปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล จนต่อมามีการขยายหลักนิติธรรมออกไปให้ครอบคลุมถึงการเสริมสร้างเกียรติศักดิ์ของมนุษย์และการคุ้มครองรักษาสีทิมมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม เช่น การแบ่งแยกชนชั้นหรือเชื้อชาติในสังคมและจำกัดเสรีภาพในการนับถือศาสนา

โดยสรุป หลักนิติธรรม (The Rule of law) อันเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่ง A.V Dicey นักรัฐธรรมนูญของอังกฤษได้อธิบายไว้ นั้น เป็นหลักการที่ยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) ทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หมายถึง กฎหมายของแผ่นดินย่อมเหนือกว่าการใช้อำนาจหรือดุลพินิจอย่างกว้างขวางของรัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง ยึดถือหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย (Equality before the law) หมายความว่า ทุกคนจะอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง ข้าราชการ หรือราษฎรธรรมดาที่ต้องใช้กฎหมายเดียวกัน และต้องอยู่ภายใต้บังคับของศาลเดียวกัน และหลักกฎหมายของอังกฤษเกิดขึ้นจากแนวคำพิพากษาตัดสินของศาลที่ดำเนินการต่อเนื่องเป็นเวลานานจนสร้างหลักกฎหมายที่เรียกว่า Common law ที่จะให้ความคุ้มครองทางกฎหมายกับประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรมยังรวมถึง ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม<sup>๕</sup>

การศึกษาหลักนิติธรรมดังกล่าวข้างต้นนั้น ทำให้เข้าใจถึงแนวคิดและสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรมที่ให้ความสำคัญกับกฎหมาย ไม่ว่าจะในแง่การใช้อำนาจรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หรือในแง่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองอย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่สำคัญในการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเนื้อหาสาระสำคัญของหลักนิติรัฐอันเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายด้วยเช่นกัน

---

<sup>๕</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน์ ประธานศาลปกครองสูงสุด, *การใช้และการตีความกฎหมาย*, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ : บริษัท บพิตรการพิมพ์, 2553, หน้า 87-93 และโปรดดู ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน์, บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ, “*หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม*” จุลนิติ ก.ค – ส.ค 53 หน้า 14-28

<sup>๕</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากบทความทางวิชาการเรื่อง *หลักนิติรัฐและนิติธรรม* เขียนโดย รศ. ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ พิมพ์เผยแพร่ในเว็บไซด์ <http://www.enlightened-jurists.com/page/103>

## ๒.๒ แนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐของประเทศในภาคพื้นยุโรป<sup>๖</sup>

“หลักนิติรัฐ” หรือ “RECHTSSTAAT” ในภาษาเยอรมัน หรือในภาษาฝรั่งเศสว่า “L’ETAT DE DROIT” นั้น เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญของประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสอันเป็นต้นกำเนิดของหลักนิติรัฐ โดยรัฐที่จะถือว่าเป็นนิติรัฐได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย ๓ ประการ ดังนี้

**ประการแรก** ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีหลักว่าด้วยลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Law) และกระบวนการควบคุมมิให้กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

**ประการที่สอง** ต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การกระทำใดๆ ของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

**ประการสุดท้าย** ต้องมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยองค์กรตุลาการต้องมีความเป็นอิสระสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

## ๒.๓ แนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา และเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ส่วนระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เช่นเดียวกับประเทศไทย ดังนั้น จึงจำเป็นที่ต้องศึกษาด้วยเช่นกันว่า ศาลปกครองฝรั่งเศสปรับใช้หลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการที่มีองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญคล้ายคลึงกับหลักนิติธรรม ไว้ในคำวินิจฉัยของศาลอย่างไร

หลักนิติรัฐ หรือ Etat de droit ในฝรั่งเศสนั้น หมายถึง รัฐที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย ทั้งในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง และทั้งเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในรัฐ ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบกรณีที่รัฐใช้อำนาจโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายและไม่เคารพหลักลำดับชั้นของกฎหมาย รวมถึงศาลปกครองจะทำหน้าที่รับประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งหากไม่มีศาลซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการแล้ว นิติรัฐหรือรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายก็อาจเกิดขึ้นได้ และเพื่อให้รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือรัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐเกิดขึ้นได้จริง ศาลจะต้องอยู่ในสถานะที่สามารถปรับบทบาทหน้าที่ของตนได้อยู่เสมอและต้องใช้อำนาจให้เหมาะสมเพียงพอ การทำหน้าที่ของศาลในรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายจึงมีลักษณะ<sup>๗</sup> ดังนี้

<sup>๖</sup> อ้างถึงใน ศาตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. วารสารยุติธรรมคู่ขนาน. *หลักนิติธรรม* (The rule of law) ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนกันยายน 2554, หน้า 1-62

<sup>๗</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากเอกสารทางวิชาการประกอบการบรรยายที่วิทยาลัยการปกครองแห่งประเทศไทย เลบานอน ซึ่งจัดทำขึ้นร่วมกันระหว่าง ฌองค์ มาร์ก โซเว่ (Jean-Marc Sauvé) รองประธานสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส และ โอลิวิเยร์ ฟุช (M. Olivier Fuchs) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์, *การทำหน้าที่ของศาลปกครองในรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ* (La justice administrative au service de l’Etat de droit),

**ประการแรก** ศาลปกครองต้องทำหน้าที่ให้หลักประกันว่า รัฐต้องเคารพหลักลำดับชั้นของกฎหมายและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล กล่าวคือ ศาลปกครองจะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ กฎหมายในที่นี้หมายถึงรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายทั่วไป หลักการที่มีคุณค่าเทียบเท่าหลักการทางรัฐธรรมนูญ รวมถึงหลักกฎหมายและกฎเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนของการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้น จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นทั้งแหล่งที่มาและเนื้อหาสาระแห่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ดังเช่น กรณีที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา<sup>๘</sup> เสรีภาพในการชุมนุม<sup>๙</sup> เป็นต้น การที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยรับรองคุ้มครองและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้น ไม่ได้หมายความว่า บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตแต่หมายถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลต้องเหมาะสมและได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ของการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น โดยศาลจะพิจารณาวินิจฉัยซึ่งน้ำหนักหาจุดที่สมดุลระหว่างความชอบธรรมในการปกป้องคุ้มครองความสงบเรียบร้อย ผลประโยชน์ส่วนรวมอื่น และการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติรับรอง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่ศาลปกครองทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งของรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ

**ประการที่สอง** ศาลปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ อิสระและเป็นกลาง ซึ่งเหล่านี้ถือเป็นหลักการและหัวใจสำคัญของนิติรัฐ กล่าวคือ หลักประกันความอิสระ (L'indépendance) ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาล คือ ความเป็นอิสระจากอำนาจอื่น ๆ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากบุคคลใด ในส่วนของความเป็นกลางทางด้านการยุติธรรม (L'impartialité de la justice) นั้น ถือเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ หลักการนี้ทำให้บุคคลเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และเป็นหลักการที่กำหนดให้ศาลต้องปรับใช้กฎหมายในการชี้ขาดข้อพิพาทด้วยความเป็นกลางเช่นกัน

สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยวางหลักการและอธิบายสาระสำคัญของหลักนิติรัฐที่สอดคล้องและเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมไว้ในคำวินิจฉัย ดังนี้

#### ๑. “หลักว่าด้วยสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล”

คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี นางลามอต<sup>๑๐</sup> : การออกกฎหมายจำกัดการใช้สิทธิฟ้องคดี

หลักกฎหมาย : “คดีนี้เป็นคดีที่สภาแห่งรัฐวางหลักกฎหมายทั่วไป (un principe général du droit) ไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองทุกคำสั่งอาจถูกฟ้องโต้แย้งต่อศาลเพื่อขอให้ศาลยกเลิกเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้” และปัจจุบันศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Cour de justice des communautés

---

เมื่อวันอังคารที่ 6 ธันวาคม 2012 : แปลสรุปและเรียบเรียงโดยนางสาวปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

<sup>๘</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Abbé olivier (CE, 19 février 1909)

<sup>๙</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Benjamin (CE, 19 mai 1933)

<sup>๑๐</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Ministre de l'agriculture c/Dame Lamotte (CE, Ass, 17 février 1950, n°86949, Leb.p.110, GAJA, n.67) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากรายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง “วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” หน้า 133-135, ตุลาคม ปี 2549

européennes) ยอมรับไว้ในคดี จอห์นตันด์<sup>๑๑</sup> ว่า หลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน (un principe général du droit communautaire)”

**สาระสำคัญ :** สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้บทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคสอง ของกฎหมายดังกล่าว จะมีผลเป็นการตัดสิทธิการอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคัดค้านความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ถูกทิ้งร้างก็ตาม แต่ก็ไมอาจตัดสิทธิการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพื่อโต้แย้งและขอยกเลิกเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งสิทธิการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพื่อขอยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้ หมายรวมถึง คำสั่งทางปกครองทุกประเภท และสิทธิในการฟ้องคดีนี้เป็นสิทธิที่มีอยู่แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายระบุไว้ก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปและเพื่อเป็นหลักประกันความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

**ข้อสังเกต :** คดีนี้เป็นคดีที่มีการใช้อำนาจเกี่ยวพันกันทั้งสามอำนาจ คือ อำนาจตุลาการซึ่งใช้โดยสภาแห่งรัฐ อำนาจปกครองใช้โดยผู้ว่าราชการจังหวัด และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้โดยรัฐสภา คดีนี้เริ่มด้วยฝ่ายปกครองไม่เคารพต่อผลผูกพันของคำพิพากษา (autorité de la chose jugée) ของสภาแห่งรัฐ ซึ่งถือเป็นความขัดแย้งกันระหว่างสององค์กร โดยฝ่ายตุลาการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่ฝ่ายปกครองก็ไม่ลดละความพยายามที่จะออกคำสั่งใหม่ที่มีรูปแบบและเนื้อหาเหมือนเดิม และต่อมาฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามาแทรกแซง โดยการออกกฎหมายห้ามการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับสัมปทานซึ่งกฎหมายดังกล่าวเขียนไว้อย่างชัดเจนแทบไม่ต้องตีความ และในคดีนี้ดูเหมือนจะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ดี สภาแห่งรัฐยังคงเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ไมอาจยกเลิกสิทธิการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะการฟ้องเพิกถอนเป็นหลักประกันต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าคดีนี้เป็นคดีที่วางหลักให้อำนาจยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของศาลปกครองเป็นเครื่องมือทั่วไปที่ศาลใช้เพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และคำวินิจฉัยของศาลที่ออกมาภายหลังได้วินิจฉัยยืนยันหลักการนี้มาโดยตลอด

ผลสำคัญของคดีนี้ก็คือ รัฐบาลไมอาจอาศัยอำนาจที่ตนมีอยู่ในการออกกฎหมาย ไม่วางจะเป็นอำนาจในการออกกฎหมายตามมาตรา ๓๗ แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งเป็นอำนาจในการออกกฎหมายในเรื่องที่รัฐธรรมนูญไม่ได้มอบให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออำนาจในการออกรัฐกำหนดตามมาตรา ๓๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ เพื่อออกกฎหมายที่มีผลขัดขวางการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองในรูปแบบต่างๆ ไม่วางจะโดยการห้ามใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หรือโดยการออกกฎหมายให้คำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนกลับมามีผลทางกฎหมาย ดังนั้น คดีนางลามอทถือเป็นคดีที่สภาแห่งรัฐวางหลักในการคุ้มครองประชาชน

---

<sup>๑๑</sup> คำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Cour de justice Communautés européennes-CJCE) (CJCE, 15 mai 1986, Johnston, n°222/84, p.1651) เป็นคดีที่วางหลักไว้ว่า บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายมีสิทธินำคดีเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลที่มีประสิทธิภาพ และในการใช้สิทธิทางศาลดังกล่าวนี้ บุคคลอาจหยิบยกกฎหมายสหภาพยุโรปขึ้นกล่าวอ้างได้ อีกทั้งอาจหยิบยกการกระทำละเมิดใดของหน่วยงานของรัฐภายในประเทศที่ทำให้ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายและศาลอาจมีคำสั่งหรือคำพิพากษาลงโทษการกระทำนั้นกล่าวอ้างได้เช่นเดียวกัน

เพื่อให้สามารถใช้สิทธิทางศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจออกกฎหมายมาจำกัดการควบคุมตรวจสอบการกระทำของตน

### คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ : สิทธิในการฟ้องคดีของชมรม

คดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตร<sup>๑๒</sup> สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า ชมรมที่มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของชมรม แม้ยังไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ซึ่งชมรมดังกล่าวมีการกิจการในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ดังกล่าวได้

คดี บริษัทวาทิม<sup>๑๓</sup> สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีของชมรมไว้เช่นเดียวกันว่า ชมรมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องรักษาอนุสรณ์สถานทางประวัติศาสตร์มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ยกเลิกคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้าง แม้ว่าความเป็นนิติบุคคลของชมรมดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ลงทะเบียนรับคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว

คดี เมืองเจนีวา<sup>๑๔</sup> สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า หน่วยงานของประเทศใกล้เคียงก็มีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมของฝ่ายปกครองได้ โดยสภาแห่งรัฐเห็นว่า เมืองเจนีวาและชมรมต่างๆ ตามกฎหมายของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีโต้แย้งรัฐกฤษฎีกาอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงศูนย์พลังงานนิวเคลียร์ที่เมืองแคร้ มาลวิลล์ (Crey Malville) ได้

### ๒. “หลักความชอบด้วยกฎหมาย”

คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี นางเดอวัวร์ส<sup>๑๕</sup> : คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่เป็นไปตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้

หลักกฎหมาย : “หนังสือแจ้งเตือนที่มีลักษณะเป็นการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง เมื่อปรากฏว่าหนังสือแจ้งเตือนจัดทำขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองในความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง ที่บัญญัติว่า “คำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองใดก็ตามจะต้องปรากฏชื่อ สกุล และลายมือชื่อของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งโดยชัดแจ้ง” ดังนั้น หนังสือแจ้งเตือนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่งผลให้รัฐกฤษฎีกาที่ให้ตัดชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อพนักงานอัยการออกโดยผ่านกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

สาระสำคัญ : คดีนี้เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการได้รับหนังสือแจ้งเตือนให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ กรณีใช้สิทธิลาเพื่อดูแลบุตร ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามต้องถูกดำเนินการทางวินัยกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการและให้ถือว่าการละทิ้งหน้าที่ดังกล่าวเป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีขาดความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีอำนาจตัดชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อโดยไม่ต้องดำเนินการให้ครบขั้นตอนของกระบวนการทางวินัย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนังสือ

<sup>๑๒</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Min. agr. c/Soc Courses Questembert-Malestroit (CE, 1985) อ้างถึงในหนังสือ ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม : จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, 2554, หน้า 66-67

<sup>๑๓</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Sté Vadim (CE, 1996), เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

<sup>๑๔</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Ville Genève (CE, 1991), เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน

<sup>๑๕</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Mme Devois (CE, 15 novembre 2006) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม) 2550 หน้า 1-5



แจ้งเตือนดังกล่าวมีเพียงลายมือชื่อ โดยมีได้ระบุชื่อ สกุล และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสือไว้โดยชัดแจ้ง จึงทำให้การแจ้งเตือนดังกล่าวไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าผู้ใดหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสือดังกล่าว กรณีจึงไม่เป็นไปที่กฎหมายกำหนดไว้ สภาแห่งรัฐจึงวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งเตือนก่อนที่จะตัดชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อพนักงานอัยการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้รัฐกฤษฎีกาที่ให้ตัดชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อพนักงานอัยการเป็นรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยผ่านกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สภาแห่งรัฐจึงพิพากษาเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว

### ๓. “หลักความเสมอภาค”

คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี นายอับดุลจารีย์<sup>๑๖</sup> : หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความเสมอภาคในการเข้าถึงงานภาครัฐ

หลักกฎหมาย : “คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าด้วยความเสมอภาคในการเข้าถึงงานภาครัฐนั้น ส่งผลให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว”

สาระสำคัญ : คดีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการผู้ทำการสัมภาษณ์ในการสอบแข่งขันภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งชาติ ตั้งคำถามเกี่ยวกับถิ่นกำเนิดและความเห็นต่างๆ ในทางศาสนาต่อผู้ถูกสัมภาษณ์ สภาแห่งรัฐพิจารณาตรา ๖ แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๓ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ และตีความหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าด้วยความเสมอภาคในการเข้าถึงงานภาครัฐ (le principe d'égal accès aux emplois publics) แล้วเห็นว่า คำถามลักษณะดังกล่าวเป็นคำถามที่ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้ถูกสัมภาษณ์ด้วยกันเอง และเป็นคำถามที่ไม่ได้ช่วยในการตัดสินความสามารถในการทำงานของผู้ถูกสัมภาษณ์ อีกทั้งก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างข้าราชการด้วยกันเองซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดกับมาตรา ๖ แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนโดยตรงต่อกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย สภาแห่งรัฐจึงมีคำสั่งเพิกถอนผลการแข่งขันภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

โดยสรุป หลักนิติรัฐของประเทศในทวีปยุโรป มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการ คือ กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยบุคคลทุกคนต้องอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย และต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และการรับรองความเป็นอิสระของตุลาการหรือผู้พิพากษา<sup>๑๗</sup>

<sup>๑๖</sup> คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐคดี M. Abdeljalel B (CE, 10 avril 2009, n°311888) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากทันข่าว สว. ... เก็บสาระมารวมเล่ม (เล่ม 1) (ฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 23). พฤษภาคม 2553. กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน จำกัด. หน้า 63-64

<sup>๑๗</sup> อ้างถึงใน ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน์. บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ. “หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม” จุลินิติ ก.ค – ส.ค 53 หน้า 20-22

### ๓. การปรับใช้หลักนิติธรรมในคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

สำหรับประเทศไทยนั้น หลักนิติธรรมเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้นเมื่อมีการนำมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐<sup>๑๘๘</sup> ในหมวดที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) ยังได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” การบัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย ต้องเป็นไปตามกฎหมายและโดยถูกต้องชอบธรรมตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เพราะหลักนิติธรรมเป็นอุดมการณ์ที่สำคัญที่สุดของระบบกฎหมายในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงสมควรได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

สำหรับ “ศาลปกครอง” ถือเป็นองค์กรหนึ่งในบรรดาองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทางบริหารให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับลักษณะของการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ ถ้าเป็นการใช้อำนาจรัฐทางบริหารที่มีลักษณะเป็นเรื่องทางนโยบายหรือเป็นเรื่องทางการเมือง การตรวจสอบความเหมาะสมทางนโยบายหรือทางการเมืองก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือสมาชิกของรัฐสภา ถ้าเป็นการใช้อำนาจรัฐทางบริหารเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้าเป็นการใช้อำนาจรัฐทางบริหารที่มีปัญหาด้านการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถ้าเป็นการใช้อำนาจรัฐทางบริหารเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดย

<sup>๑๘๘</sup> เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ได้บัญญัติรับรองถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรมโดยใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เขียนไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรชัดเจน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นมาสืบเนื่องจากการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ จะมีได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้โดยตรง แต่ก็มีได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ จะมีได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 32 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” หรือมาตรา 33 วรรคแรก ที่ว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” เป็นต้น อ้างถึงในศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์. *หลักนิติธรรม*. หน้า 5. ซึ่งเผยแพร่ในเว็บไซต์ [http://www.k-rc.net/imageupload/21576/\\_1.pdf](http://www.k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf)

ไม่เป็นธรรม ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ถ้าเป็นการใช้อำนาจรัฐทางบริหารที่มีการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองและอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>๑๙</sup> และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ประกอบกับความหมายและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการที่มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหารให้ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมาย อันจะหมายรวมถึง การใช้และการตีความกฎหมายของศาล รวมถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของศาล จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย และที่สำคัญศาลปกครองต้องให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

ศาลปกครองไทยวินิจฉัยวางหลักการและอธิบายสาระสำคัญที่สอดคล้องและเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมไว้ในหลายคดี ดังนี้

๑. **“หลักว่าด้วยสิทธิในฟ้องคดีต่อศาล”**<sup>๒๐</sup> ในกรณีนี้พิจารณาในส่วนของคดีสิ่งแวดล้อม โดยที่หลักอำนาจฟ้องเป็นหลักสำคัญเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลก็ได้ เพียงแต่ต้องแสดงให้ศาลเห็นถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี อันเป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแน่นอนและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี โดยศาลปกครองจะพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะอย่างกว้าง กล่าวคือ ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางทรัพย์สิน ทางจิตใจ และความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว อาจเป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชุมชน หรือประโยชน์สาธารณะก็ได้

#### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒ : หลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

**หลักกฎหมาย :** “การกล่าวอ้างสิทธิชุมชนเพื่อใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น หากเป็นการที่คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้สิทธิในการรวมกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติ และเป็นการดำเนินการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์

<sup>๑๙</sup> มาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติ ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

<sup>๒๐</sup> หนังสือ ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12, น.6

โดยรวมของชุมชนและประเทศชาติแล้ว ถือเป็นการใช้สิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

**สาระสำคัญ :** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ ซึ่งได้ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยสมาชิกรวม ๗ คน แสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันเพื่อรักษาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนาน และมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

**๒. “หลักความชอบด้วยกฎหมาย”** เป็นหลักการที่กำหนดว่า การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดต้องเป็นไปตามที่หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ และจะกระทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเป็นทั้งข้อจำกัดในการใช้อำนาจด้วยเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายถือเป็นองค์ประกอบและสาระสำคัญของประการหนึ่งของการดำรงอยู่ของหลักนิติธรรม ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการก็ได้ใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้ไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว และเป็นหลักประกันที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๒/๒๕๕๒<sup>๒๑</sup> :** หลักคุณธรรมในการโยกย้ายข้าราชการ

**หลักกฎหมาย :** “การโยกย้ายข้าราชการอันเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลนั้นต้องอยู่ภายใต้ระบบคุณธรรม ที่ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง และที่สำคัญในการใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับอำนาจและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนด้วย เมื่อคำสั่งย้ายข้าราชการซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงถือเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้”

**สาระสำคัญ :** เมื่อผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีคำสั่งย้ายข้าราชการตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๗ จากหัวหน้าฝ่ายเป็นหัวหน้างาน ซึ่งเป็นการย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ดำรงอยู่โดยมิได้กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานไว้และให้บุคคลอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงว่าไม่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งตามคำสั่งย้ายข้าราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป อีกทั้งคำสั่งย้ายข้าราชการดังกล่าวกระทำโดยผู้อำนวยการโรงพยาบาลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย

<sup>๒๑</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก หลักกฎหมายจากบทความสันติคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม 3 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชนจำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2553, หน้า 140-144

ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งของผู้อำนวยการโรงพยาบาลจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. “**หลักความเสมอภาค**” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในหลักการประชาธิปไตยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ มาตรา ๓๐ วางหลักการสำคัญดังกล่าวว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” ด้วยความสำคัญและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้หยิบยกหลักความเสมอภาคมาวินิจฉัยไว้หลายคดี ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว คำพิพากษาของศาลปกครองยังถือเป็นหลักกฎหมายปกครองที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ อันจะนำมาซึ่งการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามหลักนิติธรรมได้เป็นอย่างดี

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๒/๒๕๔๗<sup>๒๒</sup>** : การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุสภาพร่างกายของผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย

**หลักกฎหมาย** : “**หลักความเสมอภาค** คือ การปฏิบัติต่อปัจเจกชนที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อปัจเจกชนที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันตามลักษณะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค”

การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในสภาพร่างกายที่ไม่มีเหตุผลหนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังย่อมถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

**สาระสำคัญ** : เมื่อผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ประกอบอาชีพทนายความมานาน เคยยื่นชั่งถามพยานในศาล ไม่เคยขออภิสิทธิ์ใดเป็นพิเศษ เคยเดินทางไปต่างจังหวัดสามารถใช้แขนและนิ้วซ้ายหยิบจับของหนัก เขียนหนังสือได้นาน ใช้แขนบังคับพวงมาลัยรถยนต์เหมือนคนปกติ ใช้ขาปั่นจักรยานเป็นระยะทางไกล สภาพร่างกายดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานอัยการ การมีมติไม่รับสมัครโดยมิได้พิจารณาความสามารถแท้จริง จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๒๒</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก *หลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม 2* สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2552, หน้า 158-171

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๘/๒๕๕๐<sup>๒๓</sup> : การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในการสมัครเข้ารับราชการ

**หลักกฎหมาย** : “แม้กฎหมายจะได้ให้อำนาจกำหนดกฎเกณฑ์ ขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติใดๆ ขึ้นใช้ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็ได้หมายความว่าให้อำนาจนั้นได้ตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันของบุคคลตามหลักเสมอภาค ภายใต้ความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญ ที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่ต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่ต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค”

**สาระสำคัญ** : ความเสมอภาคในการรับการคัดเลือกเข้ารับราชการกรณีที่สำนักงาน ก.พ. มีมติกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกรว่า จะต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมาย ทั้งที่ไม่มีความจำเป็นเพราะบุคคลที่ไม่ได้เกียรตินิยมก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยผู้สำเร็จการศึกษาที่ได้รับเกียรตินิยม มีความรู้หรือวุฒิในสาขาวิชาที่สำเร็จ เช่นเดียวกับผู้ที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงย่อมมีศักดิ์และสิทธิเสมอกัน การกำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกผู้ได้รับเกียรตินิยมแทนการแข่งขัน เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันให้แตกต่างกัน ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

#### ๔. บทสรุป

หลักนิติธรรมที่ศาลปกครองนำมาปรับใช้และกล่าวอ้างในคำวินิจฉัยนั้น มีอยู่หลายส่วนด้วยกัน ดังเช่น หลักว่าด้วยสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล หลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักความเสมอภาค เป็นต้น หลักการดังกล่าวถือเป็นองค์ประกอบและสาระสำคัญของแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายที่เปรียบเสมือนแหล่งที่มา ขอบเขต และข้อจำกัดการใช้ อำนาจในการจัดทำภารกิจต่างๆ ขององค์กรของรัฐ ในขณะที่เดียวกันหลักนิติธรรมก็เป็นหลักการที่มุ่งหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการละเมิดของผู้มีและใช้อำนาจรัฐ และควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางหลักการและแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไว้ ดังเช่น **หลักว่าด้วยสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล** ซึ่งถือเป็นกรณีที่ศาลได้วางแนวทางที่ดีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเรื่องการอนุรักษ์โบราณสถานที่มีคุณค่าทั้งทางประวัติศาสตร์และทางจิตใจ ซึ่งศาลเห็นว่า ความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอันจะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหมายถึงการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในฐานะที่เป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยังหมายรวมถึงการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและประเทศชาติด้วย คำวินิจฉัยเรื่องนี้จึงส่งผลให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ เกิดเป็นรูปธรรมและชัดเจนมากขึ้น และยังเป็นคำวินิจฉัย

<sup>๒๓</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก *หลักกฎหมายจากบทความสันคดีปกครองที่น่าสนใจ* สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2551, หน้า 180-184

กำหนดเนื้อหาสาระสำคัญแห่งสิทธิและบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติรับรองไว้และตามแนวทางของหลักนิติธรรม **หลักความชอบด้วยกฎหมาย** ในส่วนของหลักความ เป็นธรรมในการโยกย้ายข้าราชการนั้น ศาลปกครองได้วินิจฉัยสร้างบรรทัดฐานในการใช้อำนาจแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการไว้ว่าต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องชอบธรรม มิใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่ คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในส่วนที่ใช้ความเป็นธรรมทางกฎหมายสร้างบรรทัดฐานคุ้มครองสิทธิของ ข้าราชการให้มีความมั่นคงแห่งนิติสถานะ และ**หลักความเสมอภาค**ที่ศาลปกครองวินิจฉัยวางหลักการไว้ นั้นเป็นหลักความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งราชการ ซึ่งการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครองในเรื่องนี้ต้องคำนึงความเท่าเทียมกันของบุคคลในทางกฎหมายเป็นสำคัญ โดยฝ่ายปกครอง ไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย อันจะถือ เป็นเรื่องที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น จะกระทำมิได้ คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นการยืนยัน หลักการตามหลักนิติธรรมที่ให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ในท้ายที่สุด แล้ว รัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจของรัฐ คือ ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม และ พิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นอิสระและเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจใด อีกทั้งต้อง สร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นระหว่างการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมและการใช้สิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้หลักนิติธรรมและความเป็นธรรมเกิดขึ้นได้จริงในสังคม

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒  
ศาสตราจารย์ ดร. อักษราทร จุฬารัตน์ ประธานศาลปกครองสูงสุด, *การใช้และการตีความกฎหมาย*, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง. บริษัท บพิตรการพิมพ์ : กรุงเทพฯ . ๒๕๕๓. หน้า ๘๗-๙๓  
รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, ๒๕๕๔  
สำนักงานศาลปกครอง, *ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม : จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๕๔, หน้า ๖๖-๖๗  
*หลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ* สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : กรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ ๑. ๒๕๕๑. หน้า ๑๘๐-๑๘๔  
*หลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๒* สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. บริษัท ประชาชน จำกัด : กรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ ๑. ๒๕๕๒. หน้า ๑๕๘-๑๗๑  
*หลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๓* สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. บริษัท ประชาชน จำกัด : กรุงเทพฯ . พิมพ์ครั้งที่ ๑. ๒๕๕๓. หน้า ๑๔๐-๑๔๔

### บทความและวารสารทางวิชาการ

- ศาสตราจารย์ ดร. อักษราทร จุฬารัตน์. บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ. “*หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม*” จุลินิติ ก.ค – ส.ค ๕๓ หน้า ๑๔-๒๘.  
ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. วารสารยุติธรรมคู่ขนาน. *หลักนิติธรรม (The rule of law)* ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔, หน้า ๑-๖๒.  
(เว็บไซต์ : <http://thaijustice.files.wordpress.com/2012/02/book-54-new-year6-no1.pdf>)  
ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์. *หลักนิติธรรม*.  
(เว็บไซต์ [http://www.k-rc.net/imageupload/21576/\\_1.pdf](http://www.k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf))  
รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*.  
(เว็บไซต์ : <http://www.enlightened-jurists.com/page/103>. และ  
เว็บไซต์: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>)  
นรนิติ เศรษฐบุตร ภาคีสมาชิก สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน, *นัยประชาธิปไตยในวิถีการเมืองไทย*, วารสารราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ ๒๗ ฉบับที่ ๑ ม.ค.-มี.ค. ๒๕๔๕, หน้า ๑-๒๔