



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(INDIVIDUAL STUDY)

หลักนิติธรรมกับบทบาทของศาลปกครองในการพัฒนาหลักนิติธรรมในสังคมไทย

จัดทำโดย  
ดร.ไพฑูรย์ รักษ์ประเทศ  
รหัส ๖๕๑๐๒๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักนิติธรรมกับบทบาทของศาลปกครองในการพัฒนา

## หลักนิติธรรมในสังคมไทย

### ๑. บทนำ

หลักนิติธรรม (THE RULE OF LAW) เป็นแนวคิดสากลของรัฐในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณจนถึงปัจจุบัน หลักนิติธรรมแรกเริ่มมีความต้องการควบคุมรัฐหรือผู้ปกครองรัฐไม่ให้ใช้อำนาจตามใจชอบ การใช้อำนาจต้องผ่านขั้นตอนทางกฎหมาย บนพื้นฐานการปกครองด้วยกฎหมายและความยุติธรรม หลักนิติธรรมได้รับการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันสหประชาชาติ (UN) ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึงหลักธรรมาภิบาลที่บุคคล สถาบันและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ประกาศใช้ต่อสาธารณะ บังคับใช้อย่างเท่าเทียมกันและมีการตัดสินอย่างเป็นอิสระและสอดคล้องกับบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

หลักนิติธรรมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า คือหลักการปกครองด้วยกฎหมาย แต่คำจำกัดความหรือความหมายที่แท้จริงของหลักนิติธรรมนั้น มีรายละเอียดที่แตกต่างออกไปในแต่ละประเทศด้วยเหตุผลทางวัฒนธรรม การเมือง สังคม รวมทั้งวิวัฒนาการของกฎหมาย<sup>๑</sup>

ด้วยเหตุผลที่หลักนิติธรรมให้ความสำคัญกับการจำกัดอำนาจรัฐ ไม่ใช้อำนาจและคุ้มครองสิทธิปัจเจกชนจากการถูกละเมิด การดำเนินการของกลไกภายในรัฐที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม จึงเอื้อต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐ เมื่อพิจารณาในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ได้มีการระบุถึงหลักนิติธรรมเอาไว้ในฐานะที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อที่จะไม่บีบบังคับให้มนุษย์ต้องลุกขึ้นต่อต้านทรราชย์และการกดขี่จากรัฐเป็นวิธีการสุดท้าย กลไกรัฐที่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาคดีโดยศาลที่เป็นอิสระย่อมเอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอันถือเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง หรือกลไกรัฐที่เน้นความรับผิดชอบทางอาญาในกรณีการกระทำนั้น กฎหมายอาญาบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ณ วันที่บุคคลผู้นั้นกระทำความผิดดังกล่าวย่อมเอื้อต่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการที่จะไม่รับผลทางกฎหมายย้อนหลังอันเป็นโทษกับตน ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนและเป็นสิทธิที่ไม่อาจจำกัดไม่ว่ากรณีใด เป็นต้น<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> What is the rule of law, United Nations Rule of law Website [http://www.unrol.Org/article.aspx?article\\_id=๓](http://www.unrol.Org/article.aspx?article_id=๓).

<sup>๒</sup> คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม,หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (สรุป/สาระสำคัญจากงานวิจัย หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน),สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม,เมษายน๒๕๕๘,หน้า ๑๓-๑๔

แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมนี้ ส่งผลให้หลายประเทศทั่วโลกเห็นพ้องและนำไปปฏิบัติ สำหรับประเทศไทยนั้นมีการบัญญัติหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหวังให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง<sup>๓</sup>

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองไทยตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม ซึ่งการดำเนินงานของกลไกภายในรัฐ หน่วยงานและองค์กรต่างๆ จะต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบที่จำเป็นต่อไปนี้จะต้องถูกทำให้ปรากฏ ประกอบด้วย

๑.๑ จะต้องทำให้รัฐบาลและองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน มีความรับผิดชอบต่อสังคม ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๑.๒ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในสังคม จะต้องมีความชัดเจน สม่าเสมอ และเป็นธรรม โดยจะต้องใช้บังคับกับทุกคนอย่างเสมอภาคกัน สามารถปกป้องสิทธิและความมั่นคงขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ รวมทั้งสิทธิและความมั่นคงในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน

๑.๓ กระบวนการนิติบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียมเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

๑.๔ รัฐสามารถประสิทธิประสาทความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยจะต้องกระทำโดยศาลหรือองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลาง และมีจริยธรรม โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีจำนวนเพียงพอและได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอสำหรับการดำเนินการ<sup>๔</sup>

<sup>๓</sup>ราชกิจจานุเบกษา ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก. หน้า ๓-๘

<sup>๔</sup>World Justice Project. ๒๐๑๔. WJP Rule of Law Index ๒๐๑๔ Report.Washington,D.C.,p.๔

ศาลปกครองเป็นสถาบันตุลาการหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีหน้าที่สำคัญในการรักษาความยุติธรรม รักษาหลักนิติธรรมโดยนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาประยุกต์ใช้ การวินิจฉัยของศาลจะต้องสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างการคุ้มครองสิทธิของประชาชนกับการบริหารราชการแผ่นดิน ภารกิจของศาลปกครองไม่เพียงแต่ตีความกฎหมายตามที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ในการอุดช่องโหว่ในกฎหมาย ด้วยการสร้างหลักการทั่วไปของกฎหมายและหลักกฎหมายปกครอง โดยนำหลักนิติธรรมมาพัฒนาให้สอดคล้องเหมาะสมกับระบบราชการและสังคมไทย

## ๒. หลักนิติธรรมกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หลักนิติธรรมเป็นอุดมคติทางการเมืองมาเป็นเวลานานนับพันปี เริ่มต้นในยุคกรีกโบราณ จนถึงปัจจุบัน ดังนี้

### ๒.๑ อริสโตเติล (๓๕๐ ปี ก่อนคริสตกาล)

งานเขียนที่ชื่อว่า Politics อริสโตเติลได้ตั้งคำถามว่าควรจะมีใครปกครองโดยผู้นำที่ดีที่สุดหรือกฎหมายที่ดีที่สุดดีกว่าหรือไม่ ในการสำรวจคำถามนี้ เขาพบข้อดีและข้อเสียของวิธีการควบคุมทั้งสองวิธี อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปของเขาชี้ให้เห็นว่ากฎหมายมีความเหมาะสมสำหรับสังคมส่วนใหญ่ เนื่องจากมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและสามารถนำไปใช้กับสถานการณ์ส่วนใหญ่ได้ ดังนั้นประชาชนควรถูกปกครองด้วยกฎหมายที่ดีที่สุด<sup>๕</sup>

### ๒.๒ ในต้นยุคสมัยใหม่ JOHN LOCK (๑๖๘๙)

ผลงานที่ชื่อว่า TWO TREATISES OF GOVERNMENT เขาให้ความเห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการสำหรับการคุ้มครองทรัพย์สินเอกชนให้ปลอดภัยจากการล่วงละเมิด โดยอำนาจแห่งรัฐหรืออำนาจอื่นโดยหลักนิติธรรมจะต้องเป็นหลักการที่สอดคล้องกับปัจจัยเงื่อนไข ๓ ประการ คือ

๒.๒.๑ เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันของประชาชน

๒.๒.๒ มีศาลที่เป็นอิสระคอยทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทหรือตัดสินข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว

๒.๒.๓ จะต้องมีอำนาจแห่งรัฐที่จะทำการบังคับตามคำตัดสิน ซึ่งขาดของศาลดังกล่าว<sup>๖</sup>

### ๒.๓ ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาของชาวยุโรป Montesquieu (๑๗๔๘)

งานของเขา เรื่อง The Spirit of the Laws อธิบายเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในการแยกอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (ดู Montesquieu ๑๗๔๘ : BK. ๑๑, Ch.๖) ฝ่ายตุลาการจะต้องสามารถทำงานของตนในฐานะกระบอกเสียงของกฎหมายได้โดยไม่ถูกรบกวนจากการตัดสินใจครั้งใหม่ที่เกิดขึ้นระหว่างการพิจารณาโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติและผู้กำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารพัฒนาการของหลักนิติธรรมมาถึงในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๑๙

<sup>๕</sup> <http://www.nationalgeographic.org>

<sup>๖</sup> Lock, J. The Second Treatise of Government, ๑๙๙๔, pp. ๓๕๐-๓๕๓.

## ๒.๔ ศาสตราจารย์ A.V. Dicey (๑๘๘๕)

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญผู้มีชื่อเสียงของอังกฤษได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ในหนังสือ เรื่อง Introduction to the Study of the Law นิติธรรมประกอบด้วยหลักที่สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

๒.๔.๑ กฎหมายที่ใช้บังคับจะต้องมีความแน่นอนและชัดเจน เกี่ยวกับว่าการกระทำได้ที่ประชาชนควรหรือไม่ควรประพฤติ และกฎหมายจะต้องไม่มีผลย้อนหลังไปลงโทษ

๒.๔.๒ บุคคลต้องไม่อยู่เหนือกฎหมายและทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย

๒.๔.๓ หลักนิติรัฐต้องมีกำเนิดมาจากคำพิพากษาของศาล<sup>๗</sup>

### ๓. แนวคิดหลักนิติธรรมในสังคมไทย

กฎหมายเป็นศิลปะแห่งความถูกต้องและยุติธรรม แนวคิดหลักนิติธรรมในสังคมไทยมีมานานพอสมควร แต่เนื่องจากนิติธรรมเป็นหลักแนวคิดเชิงนามธรรมที่พัฒนาอย่างโดดเด่นในประเทศอังกฤษ โดย A.V. Dicey (๑๘๘๕) ซึ่งเห็นว่า หลักนิติธรรมเคยเป็นประเพณีที่น่าภาคภูมิใจในอังกฤษ หลักนิติธรรมเป็นกฎแจ่มสำคัญที่จะนำไปสู่ธรรมาภิบาล ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่ายศหรือสถานะของเขาจะเป็นอย่างไร ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาของอาณาจักรและคล้อยตามอำนาจของศาลสามัญ (Dicey ๑๘๘๕ : ๑๑๔) ในขณะที่สังคมอังกฤษใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (COMMON LAW) ไม่มีรัฐธรรมนูญเหมือนประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (CIVIL LAW) ประเทศไทยก็ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกัน ดังนั้นแนวคิดหลักนิติธรรมของบุคคลสำคัญๆในสังคมไทยและนักกฎหมายจึงแตกต่างกันไป

**พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ ๙** ทรงเห็นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมทรงมีพระราชดำรัสในพิธีเปิดประชุมรัฐสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๘ โดยมีข้อความตอนหนึ่งว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกแห่งรัฐสภา จึงมีผลโดยตรงต่อความเจริญมั่นคงของประเทศและสุขทุกข์ของประชาชน ขอให้ทุกคนได้ตระหนักถึงความสำคัญและความรับผิดชอบในภาระอันใหญ่ ดังกล่าวแล้วร่วมมือปรองดองกันปฏิบัติภารกิจทั้งปวงโดยเต็มสติกำลังปัญญา ความสามารถ ด้วยความสุจริตเที่ยงตรง ด้วยความคิดพิจารณาอันสุขุมรอบคอบ ประกอบด้วยเหตุผล อันถูกต้องตามหลักนิติธรรมและคุณธรรม เพื่อให้งานของชาติดำเนินก้าวหน้าไปจนบรรลุผลเลิศ บังเกิดประโยชน์อันสมบูรณ์ทุกด้าน”<sup>๘</sup>

**พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา** ได้ประทานพระราชดำรัสแก่ผู้เข้าร่วมการประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ดังนี้

“หลักนิติธรรมนั้นไม่ได้เป็นเป้าหมายการพัฒนาในตัวของมันเองแต่ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนเพื่อให้เราสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอื่นๆได้ดีอีกด้วย หลักนิติธรรมที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในหลักประกันอย่างชัดเจนว่าการใช้อำนาจบังคับของรัฐที่ดี การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ดี รวมไปถึงการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ดี จะเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สุขของสมาชิกทุกคนในสังคม”<sup>๙</sup>

<sup>๗</sup>Dicey A.V., Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Macmillan, London, Chapter ๔.

<sup>๘</sup>พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ ในพิธีเปิดประชุมรัฐสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๘

<sup>๙</sup>พระราชดำรัสพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ในการประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

**ศ.ดร. หยุต แสงอุทัย** กล่าวว่าหลักนิติธรรม กฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งใดหมด มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐได้กำหนดไว้แน่นอน และมีหลักการในการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา<sup>๑๐</sup>

**ศ.ดร.ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์** เห็นว่าหลักนิติธรรมประกอบด้วย การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ มีหลักการแบ่งแยกอำนาจหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองรัฐและของเจ้าหน้าที่ ต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล และต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นอกจากนี้การปกครองที่ยึดหลักนิติธรรมจะต้องมีกฎหมายที่ดีด้วย กล่าวคือในแง่ของหลักการจัดให้มีกฎหมายโดยทั่วไป กฎหมายต้องมีความชัดเจน แน่นนอน มั่นคงมีหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ ส่วนในแง่ทางสาระของกฎหมายนั้น กฎหมายจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย<sup>๑๑</sup>

#### ๔. อำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๑๒</sup>

##### ๔.๑ มาตรา ๙ ศาลปกครอง มีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ทั้งนี้ เรื่องดังต่อไปนี้ ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ประกอบด้วย

(๖.๑) คดีเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๖.๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๖.๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

<sup>๑๐</sup> หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป-กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๓๘, หน้า ๑๒๓ - ๑๒๖.

<sup>๑๑</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตร์จารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๑) หน้า ๓๕ - ๓๘

<sup>๑๒</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

#### ๔.๒ มาตรา ๑๐

ศาลปกครองชั้นต้น มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

#### ๔.๓ มาตรา ๑๑

ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### ๕. กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ศาลปกครองใช้วิธีแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล จากการฟังความทั้งสองฝ่าย โดยศาลปกครองใช้ระบบพิจารณาแบบ “ไต่สวน” คือ แสวงหาข้อเท็จจริงเองควบคู่กับหลักการให้สิทธิแย้งหรือหลักการฟังความสองฝ่าย ระหว่างฝ่ายผู้ฟ้องคดีกับฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรม นอกจากนั้น ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองยังให้มีการถ่วงตุลาการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกัน โดยระบบคำตัดสินพิพากษา ๒ ชั้น แตกต่างจากคำตัดสินของศาลยุติธรรม

#### กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองสรุปรายละเอียด ได้ดังนี้

**๕.๑ ผู้ฟ้องคดี** จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถและได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยยื่นคำฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของศาลหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

**๕.๒ รับคำฟ้องและตรวจคำฟ้องเบื้องต้น** เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่ของศาลจะลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้กับผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น หากเห็นว่า เป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่จะเสนอคำฟ้องต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป

**๕.๓ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นส่งจ่ายสำนวนในห้องคณะและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี** เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องแล้วจะส่งจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาตามความเชี่ยวชาญในประเภทคดีที่รับผิดชอบและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำคำแถลงการณ์

**๕.๔ องค์คณะส่งจ่ายคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวน** เมื่อองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้นจะต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งหรือตนเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณีและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

**๕.๕ ตรวจสอบคำฟ้อง** เมื่อได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการของเจ้าสำนวนจะพิจารณาว่าคำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ หากเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด และถ้าไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้องนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอให้องค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

**๕.๖ ส่งหมายและสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ** เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องและเห็นว่าคำฟ้องเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับ คำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การโดยจะส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีและจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือให้จัดส่งยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาล ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนและมีคำสั่งให้รับคำฟ้องแล้วนั้น มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะใช้วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นได้ โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ไม่ต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การและจัดบันทึกเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไปได้เลย

**๕.๗ ส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทำคำให้การคัดค้านคำให้การภายในกำหนดเวลา** หากผู้ฟ้องคดียื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ศาลต้องส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนายานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งยานหลักฐานใดๆ ด้วยก็ได้ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การก็จะต้องทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การ ก็ต้องแจ้งความประสงค์นั้นให้ศาลทราบเป็นหนังสือ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือต่อศาลภายในเวลาดังกล่าว ศาลก็จะมีคำสั่งจำหน่ายคดี

**๕.๘ ส่งคำคัดค้านให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการเพิ่มเติม** หากผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในกำหนดศาลก็จะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ศาลก็จะส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบต่อไป

**๕.๙ ตรวจสอบความครบถ้วนเพียงพอของข้อเท็จจริง** เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมภายในกำหนดระยะเวลาหรือพ้นกำหนดระยะเวลา โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำให้การเพิ่มเติม แต่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้วก็จะจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไป

แต่หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้ยังไม่เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาคดีก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริง โดยการไต่สวนพยานบุคคล พยานเอกสารพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือตรวจสอบสถานที่หรือส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทนหรือจะเรียกคู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วยก็ได้



**๕.๑๐ สรุปสำนวนนำเสนอองค์คณะและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น** เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากคำฟ้องและคำชี้แจงของคู่กรณีรวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเอง เพียงพอต่อการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดได้แล้วก็จะจัดทำบันทึกพร้อมสำนวนคดีเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณา

หากองค์คณะเห็นว่าจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเองหรือมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้แต่หากองค์คณะเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น โดยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน และเมื่อได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งสำนวนคดีนั้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาดำเนินการต่อไป

**๕.๑๑ อธิบดีส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์** เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาสำนวนคดีแล้วเห็นว่า ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ก็จะส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่จะเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็วต่อไป

**๕.๑๒ การนั่งพิจารณาคดี** เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เรียบร้อยแล้วองค์คณะก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีและหากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือก็ต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีนั้น หรืออย่างช้าในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี

**๕.๑๓ ตุลาการผู้แถลงการณ์ด้วยวาจา** ในการนั่งพิจารณาคดีนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี จากนั้นจะเป็นการแถลงด้วยวาจาของคู่กรณี ประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นให้แล้ว จึงเป็นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีและเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์แล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาขององค์คณะ เพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งครั้งหนึ่ง

**๕.๑๔ ศาลมีคำสั่ง/คำพิพากษา** ในการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น ศาลจะแจ้งให้กรณียทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเป็นการล่วงหน้าและเมื่อศาลได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง โดยเปิดเผยในวันใดแล้วให้ถือว่าวันที่อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

**๕.๑๕ การอุทธรณ์คำสั่ง/คำพิพากษา** เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านผลแห่งคำพิพากษา และคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองแล้วหากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็มีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองนั้น

ดังนั้น ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวข้างต้นเป็นกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ศาลปกครองใช้หลักการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล จากการฟังความทั้งสองฝ่าย รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงระบบการพิจารณาตัดสินคดีเรียกว่า “ระบบไต่สวน” ที่ตัดสินด้วยคำพิพากษาสองชั้นที่มีการตรวจสอบกันระหว่างคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีและคำตัดสินพิพากษาของตุลาการเจ้าของสำนวนและองค์คณะจะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจได้

## ๖. บทบาทของศาลปกครองในการพัฒนาหลักนิติธรรม

แม้ว่าหลักนิติธรรมจะมีคำจำกัดความที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่แก่นแท้หรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรม คือ

- (๑) กฎหมายเป็นใหญ่เหนืออำเภอใจ มีความชัดเจนเข้าถึงง่ายมีความแน่นอนและบังคับใช้เป็นการทั่วไป กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังที่เป็นโทษ
- (๒) ผู้พิพากษาศาลปกครองที่โปร่งใสทันเวลาและทันเหตุการณ์
- (๓) คุ่มครองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชน
- (๔) ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ
- (๕) เป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่าง การดำเนินงานของฝ่ายบริหารเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการที่จะพัฒนาหลักนิติธรรม ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศ

ศาลปกครอง จึงมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การพิจารณาพิพากษา อรรถคดีใดๆ ที่เกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ละเอียดต่อหน้าที่หรือละเมิด ศาลปกครองจะคำนึงถึง ความยุติธรรม โดยในการใช้กฎหมาย จะต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลสังคมและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแก่นแท้หรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมดังกล่าว

## ๗. การพัฒนาหลักนิติธรรมของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะหลักความผูกพันโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ หลักความเสมอภาคของบุคคลและหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ หลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการพิจารณาตลอดจนหลักความรับผิดชอบของรัฐ ในการพัฒนาหลักนิติธรรมนั้นศาลปกครองยึดถือแนวทาง ดังนี้

### ๗.๑ สร้างดุลยภาพของการวินิจฉัยคดีของศาลปกครอง

การวินิจฉัยคดีของศาลปกครองต้องสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างการคุ้มครองสิทธิของประชาชนกับการบริหารราชการแผ่นดิน คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางที่ ๔๖๕/๒๕๕๒ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐยิงแก๊สน้ำตาสลายการชุมนุม ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ซึ่งศาลปกครองมีคำพิพากษา ดังนี้

#### คำพิพากษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

เมื่อการชุมนุมของประชาชนมิได้เป็นไปโดยสงบ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถเข้าสลายการชุมนุมได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและเป็นไปตามลำดับขั้นตอนของหลักสากล กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมชุมนุม เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ฟ้องว่านายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้อำนาจในการสลายการชุมนุม โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมและขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยุติการกระทำดังกล่าว ศาลปกครองกลาง วินิจฉัยว่า เมื่อการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีมิใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงสามารถเข้าสลายการชุมนุมได้ แต่การสลายการชุมนุมต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากล และเมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ประกอบกับยังมีการชุมนุมของกลุ่มต่างๆ อยู่ ดังนั้น หากจะมีการดำเนินการใดๆ ต่อผู้เข้าร่วมชุมนุมอีกจะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น (คำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ ๔๖๔/๒๕๕๒)

จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง ดังกล่าว สร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการบริหารราชการแผ่นดิน บรรดาการกระทำทั้งหลายของรัฐบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติในการสลายการชุมนุมจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจรัฐบาล สำนักงานแห่งชาติจะใช้สิทธิพิเศษกว่าราษฎรไม่ได้ จะเห็นได้ว่านี่คือการพัฒนาหลักนิติธรรม โดยมุ่งเน้นไปที่ความผูกพันทางกฎหมายของฝ่ายบริหาร

### ๗.๒ สร้างคำวินิจฉัยที่มีคุณภาพโดยวางหลักในการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานการปกครอง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำขึ้นอีก

คุณภาพคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เป็นการวางหลักในการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานทางปกครอง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำขึ้นอีก โดยอธิบายเนื้อหาของหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ความชัดเจนของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรม ตามธรรมาภิบาล กรณีทนายชาเป๋มาสมัครสอบคัดเลือกอัยการ ซึ่งศาลปกครอง มีคำพิพากษา ดังนี้

#### คำพิพากษาเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

คดีทนายพิการ (ชาเป๋) สอบคัดเลือกอัยการ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีรูปร่างพิการ (ชาเป๋) แต่ความพิการดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การงานได้โดยปกติ โดยงานที่ผู้ฟ้องคดีเคยทำในขณะที่เป็นทนายความมาแล้วนั้นมีลักษณะทำนองเดียวกับงานของข้าราชการอัยการ แม้สภาพทางกายจะพิการแต่ความแตกต่างดังกล่าวไม่ถึงขั้นจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ศาลเห็นว่าการไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือก เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ ตามมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบวิธีข้าราชการฝ่ายอัยการ และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือก เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด อ.๑๔๒/๒๕๕๗)

จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าว เป็นการสร้างคุณภาพคำวินิจฉัยในการวางหลักปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานการปกครอง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำขึ้นอีก การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งหรือการกระทำอันที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างใกล้ชิดกับแนวคิดเรื่องความเสมอภาค หรือการคุ้มครองทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน

### ๗.๓ สร้างประสิทธิภาพในการกำหนดระยะเวลาดำเนินคดีที่เหมาะสม

การดำเนินคดีต้องมีระยะเวลาที่เหมาะสมเป็นธรรม มีกระบวนการสนับสนุนประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครองได้โดยง่ายตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความแน่นอนและความชัดเจนของกฎหมาย ศาลปกครองมีหลักการพิจารณาคดีให้เป็นไปโดยรวดเร็ว ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการทั่วไป ของศาล ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๘ และมีกระบวนการสนับสนุนประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยหลักการของศาลปกครองไม่เคร่งครัดเรื่องพิธีการ ประชาชนสามารถยื่นฟ้องคดีได้โดยง่าย จะยื่นคำฟ้องด้วยตนเองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย เปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดสู่ศาลและไม่มีการบังคับว่าคู่กรณีต้องมีทนายความในการดำเนินคดีแต่อย่างใด

## คำพิพากษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความแน่นอนและความชัดเจนของกฎหมาย

ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิพากษากรณีที่นายเกษตรมนตรีตำบลหนองก้อออกประกาศรับสมัครเป็นพนักงานเทศบาลสามัญตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ต่อมา ก.ท. ได้มีมติอีก ๒ ครั้ง โดยครั้งแรกห้ามใช้บัญชีข้ามจังหวัด และครั้งหลังให้ยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมและกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ โดยให้มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ให้มีมติครั้งแรก นายเกษตรมนตรีตำบลหนองก้อเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติ ก.ท. และประกาศ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า ประกาศรับสมัครได้ปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ทั้งยังสอดคล้องกับมาตรฐานทั่วไปตามประกาศ ก.ท. จึงชอบด้วยกฎหมาย และมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น แต่มติ ก.ท. ในครั้งหลัง ยังมีได้การนำไปออกเป็นประกาศ จึงเป็นเรื่องภายในยังไม่มีสถานะและผลบังคับทางกฎหมาย และไม่อาจนำมาใช้บังคับกับการสอบแข่งขันตามประกาศเทศบาลตำบลหนองก้อได้ แต่เมื่อ ก.ท. กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากเดิมในนัยที่สำคัญ จะต้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคต เพื่อให้ ก.ท.จ. ต่างๆมีเวลาดำเนินการ รวมทั้งให้ผู้เกี่ยวข้องมีโอกาสพิจารณาปรับตัวให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่ ประกาศที่ให้ผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ให้มีมติครั้งแรก โดยไม่มีบทเฉพาะการรองรับการดำเนินการที่ได้ทำมาโดยถูกต้อง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้จะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อ ๑๙ พ.ค. ๕๙ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา ที่ อ.๖๓๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๐ ก.ค. ๕๐ ใช้ระยะเวลา ๑ ปี ๒ เดือน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๙ ส.ค. ๕๐ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ที่ อ. ๖๖/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๓ มี.ค. ๕๓ ใช้ระยะเวลาทั้งสิ้น ๒ ปี ๗ เดือน ถือได้ว่าศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว

### ๗.๔ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้ความสำคัญและให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะในหน้าที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้รัฐมีเจ้าหน้าที่จัดให้มีการดำเนินการ เพื่อให้สิทธิเสรีภาพนั้นเป็นจริงได้ในการปฏิบัติ โดยที่ประชาชนไม่ต้องไปร้องขอและหากรัฐไม่ดำเนินการ ประชาชนและชุมชนก็มีสิทธิที่จะติดตามและเร่งรัดให้ดำเนินการ รวมทั้งฟ้องให้ดำเนินการหรือรับผิดชอบได้

### คำพิพากษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

คดีเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย กรณีที่แรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศลิเบียให้บริษัทสัญชาติกรีซเพื่อรับเหมาโครงการก่อสร้างกับประเทศลิเบีย แต่บริษัทไม่จ่ายค่าจ้างให้ตั้งแต่ ปี ๒๕๒๙ ถึง ปี ๒๕๓๓ จึงฟ้องร้องบริษัทต่อศาลในประเทศกรีซ ศาลในประเทศกรีซพิพากษาให้คดีแรงงานไทยชนะคดี แต่บริษัทก็ยังไม่ชำระเงินค่าจ้างที่ค้างจ่ายนั้น จึงขอให้กระทรวงแรงงานช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปติดตามการดำเนินคดี จำนวน ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นเงินไทย ๙๐๐,๐๐๐ บาท แต่กระทรวงแรงงานปฏิเสธที่จะให้ยืมเงินงบประมาณไปก่อน โดยอ้างว่าไม่สามารถเจียดจ่ายงบประมาณ ซึ่งมีไม่เพียงพอได้ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า กรณีนี้มีความจำเป็นเร่งด่วนที่สุด

ที่กระทรวงแรงงานควรจะพิจารณาให้ความสำคัญช่วยเหลือเป็นลำดับแรกก่อน ทั้งเงินช่วยเหลือตามที่ร้องขอก็ไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กระทรวงแรงงานได้รับจำนวน ๖๒,๔๑๗,๐๐๐ บาท อยู่ในวิสัยที่กระทรวงแรงงานสามารถจะเจียดจ่ายได้โดยไม่น่าจะมีผลกระทบต่อการดำเนินงานตามแผนงาน ประกอบกับกรณีนี้เป็นการขอยืม ซึ่งเปรียบเทียบความเสียหายระหว่างที่แรงงานไทยจะได้รับ กับการที่กระทรวงแรงงานไม่เจียดจ่ายงบประมาณเพื่อช่วยเหลือแล้วเห็นว่า แรงงานไทยจะได้รับความเสียหายมากกว่าการที่กระทรวงแรงงานไม่ยอมเจียดจ่ายงบประมาณช่วยเหลือ จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการขัดต่อหลักความได้สัดส่วน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๒/๒๕๕๒)

จะเห็นได้ว่า คำพิพากษาของศาลปกครองให้ความสำคัญ และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรม

### ๗.๕ หลักการคุ้มครองความสุจริตของบุคคล

หลักนิติธรรม ประกอบด้วย หลักการย่อยที่สำคัญ ได้แก่ หลักการคุ้มครองความสุจริตของบุคคล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ ซึ่งศาลปกครองใช้ในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ ดังคดีนี้

#### คำพิพากษาเกี่ยวกับการคุ้มครองความสุจริตของบุคคล

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองฯตามมาตรฐานที่ ก.ศ.ป. รับรอง รุ่น ๔ ณ สำนักงานศาลปกครอง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้เงินหรือทรัพย์สิน หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการอบรมและให้เบิกค่าใช้จ่ายได้ เพื่อจะให้ผู้ฟ้องคดีนำความรู้ที่ได้รับมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานให้แก่เทศบาลอันเป็นการกระทำโดยสุจริต ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องคืนเงิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๙๕/๒๕๖๐)

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการอธิบายหลักกฎหมายสำคัญ คือ หลักการคุ้มครองความสุจริตของบุคคลดังกล่าว

### ๗.๖ หลักความรับผิดของรัฐ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๒ ได้กำหนดอำนาจในการออกคำสั่งบังคับของศาลปกครอง ไว้ว่า “ในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งห้ามกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ดังคดีนี้

#### คำพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นกรณีที่แขวงทางดำนเนินการก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวร เพื่อควบคุมมิให้บรรทุกน้ำมันหนักเกินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากกรมทางหลวงในเขตทางหลวงแผ่นดินในบริเวณที่มีความเหมาะสมตามหลักวิชาการ แม้การก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักดังกล่าวจะบดบังที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่บ้าง

แต่ก็ไม่ถึงกับทำการเดินทางเข้าออกจากที่ดินถึงขนาดเป็นอุปสรรค โดยผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้ที่ดินส่วนอื่นๆ เข้าออกได้เป็นปกติ ดังนั้นเมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับประโยชน์สาธารณะแล้ว การก่อสร้างคันซั้งน้ำหนักถาวรในบริเวณดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเพียงไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกที่ดิน จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การตั้งด่านเพื่อควบคุมรถมิให้บรรทุกน้ำหนักเกิน แม้มิได้เป็นการละเมิด หากแต่ก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกสู่ที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นที่กรมทางหลวงควรต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อชดเชยการรับภาระดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๙/๒๕๕๗)

คำพิพากษารองศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบต่อรัฐ ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

### ๗.๗ หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นที่ยอมรับกันมาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ยุคโบราณจนถึงปัจจุบัน โดยหลักแล้วกฎหมายย่อมมีผลบังคับใช้ นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ศาลปกครองมีแนวคำพิพากษา โดยยึดหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง ดังนี้

#### คำพิพากษาเกี่ยวกับการห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

การออกพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยแก้ไขอัตราการใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในลักษณะเหมาจ่าย จากเดิมที่เบิกได้ในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำในต่างประเทศ เปลี่ยนเป็นเหลืออัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ นั้น ศาลเห็นว่า การที่พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีผลย้อนหลังใช้ย้อนหลังจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในกรณีกฎหมายที่กำหนดวันใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายนั้นต้องกำหนดวันบังคับใช้ให้ชัดเจนและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับวันบังคับใช้ย้อนหลังนั้นรัฐธรรมนูญ (๒๕๔๐) มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องไม่รับโทษทางอาญา...” แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญา ฉะนั้นพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดวันใช้บังคับย้อนหลังไว้ชัดเจนและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงไม่เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๔๗)

จากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คำพิพากษาคุ่มครองความสมบูรณ์ของหลักนิติธรรม ซึ่งมีหลักการย่อยที่ห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังอย่างแท้จริง

### ๘. ความแตกต่างระหว่าง “นิติธรรม” กับ “นิติรัฐ”

ปัจจุบันคำว่า “นิติธรรม” และ “นิติรัฐ” ในไทยมักมีการใช้ร่วมกันทั้งที่เกิดจากความเข้าใจผิดเกี่ยวกับหลักการและความหมายทางกฎหมายมหาชนของทั้งสองคำ หากยึดตามหลักการแล้วไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (civil law) แบบประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศสที่อยู่บนหลักการความสูงสุดของกฎหมายที่เป็น “นิติรัฐ” มากกว่าหลักความสูงสุดของกฎหมายแบบ “นิติธรรม” ที่ใช้ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) แบบอังกฤษเพราะหลัก “นิติรัฐ” เน้นไปที่รูปแบบโครงสร้างของกฎหมาย ในขณะที่หลัก “นิติธรรม” นั้นจะเน้นที่เนื้อหา และกระบวนการ บังคับใช้กฎหมายในการสร้างเสริมสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ทั้งนิติรัฐและนิติธรรมมีเป้าประสงค์เดียวกันคือสร้างความเป็นธรรมและจำกัดอำนาจรัฐ

## ๙. บทสรุป

ศาลปกครองยึดหลักนิติธรรมเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ไขวิกฤตทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ความต้องการความยุติธรรมเป็นแนวโน้มที่แฝงอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์ แม้ว่าการต้องการที่ว่าจะถูกยับยั้งหรือบิดเบือนโดยรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไรหรือไม่ก็ตาม แต่ศาลปกครองก็เป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบความชอบธรรมด้วยกฎหมาย โดยยึดหลักนิติธรรมเพื่อธำรงไว้ซึ่งสังคมที่มีเสถียรภาพและความมั่นคงปลอดภัย การที่จะเข้าใจความหมายของการพัฒนาหลักนิติธรรมของศาลปกครองได้อย่างถ่องแท้ นั้น มีทางเดียวคืออ่านคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีต่างๆ ซึ่งได้ตัดสินด้วยข้อกฎหมายและความยุติธรรมไว้อย่างรอบด้าน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคของศาลปกครองก็มีอยู่ไม่น้อย เช่น ความรู้ความเข้าใจของประชาชน ปัญหาด้านโครงสร้างการดำเนินคดีของศาลปกครอง จึงมีข้อเสนอแนะโดยสรุป ดังนี้

๑. ควรมีการปรับโครงสร้าง และแนวทางในการทำงานจากโครงสร้างศาลปกครองเดิมที่มี ๒ ชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ควรปรับโครงสร้างเป็น ๓ ชั้น โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้น และมีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คดีบางประเภทต่อศาลอุทธรณ์สูงสุด โดยให้ถือเป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เพื่อจะทำให้คดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนลดลง

๒. การฟ้องคดีปกครอง ประชาชนไม่มีทนายความช่วยสั่งฟ้อง ดังนั้นควรจัดทนายอาสา หรือควรมีอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีความรู้ทางกฎหมายมาให้คำแนะนำในการหาพยานหลักฐานและช่วยเหลือแนะนำในการส่งฟ้องประจำในทุกศาลปกครองชั้นต้น

๓. สร้างหลักประกันว่าประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆของศาลปกครองได้อย่างโปร่งใสทุกระดับ ด้วยการนำเทคโนโลยีมาใช้เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการทำงาน เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพ และผลักดันการเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่รวดเร็วขึ้น โดยส่งเสริมให้มีการนำข้อมูลมาใช้ในการดำเนินงานอย่างจริงจัง และเป็นรูปธรรม และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้ ผ่านห้องบริการประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งส่งเสริมให้ตุลาการศาลปกครองจัดรายการเพิ่มพูนความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนผ่านช่องทางสื่อในรูปแบบต่าง ๆ

๔. เสริมสร้างความแข็งแกร่งของศาลปกครอง โดยผ่านความร่วมมือกับองค์กรยุติธรรมต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชน ด้วยการผูกมิตรสร้างแนวร่วมกับผู้ที่มีบทบาทสำคัญในสังคม โดยเชิญมาให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะต่อศาลปกครอง เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

๕. สร้างตัวชี้วัดการดำเนินงานของศาลปกครอง โดยนำมาตรฐานสากลของศาลต่างๆมาพิจารณาเพื่อจัดทำตัวชี้วัด ให้เป็นมาตรฐานสากล อาทิ ประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ สถานศึกษานักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญการประเมินผล เพื่อจัดทำดัชนีชี้วัดการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในสังคมไทย

รายงานฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าอย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับหลักนิติธรรม และบทบาทของศาลปกครองในการพัฒนาหลักนิติธรรมในสังคมไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองใช้หลักนิติธรรมในการบริหารความยุติธรรมด้วยความอิสระและเป็นกลาง สามารถตรวจสอบ ถ่วงดุล และยับยั้งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานทางปกครองที่ผิดกฎหมาย ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าเทียมกัน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม, หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (สรุป/สาระสำคัญจากงานวิจัย หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน), สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, เมษายน ๒๕๕๘

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๔๖๔/๒๕๕๒

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๖/๒๕๕๓

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๘๒/๒๕๕๒, อ.๘/๒๕๔๗, อ.๘๙๕/๒๕๖๐

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, “หลักนิติธรรม”, ในรวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี

ธรรมศาสตร์จารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ๒๕๔๑)

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, สำนักงาน ก.พ., กรุงเทพฯ, ตุลาคม ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๓). หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

ราชกิจจานุเบกษา ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

วิชญ์ เครื่องงาม, ๒๕๕๒, บรรยายในที่ประชุมธรรมศาสตร์และการเมืองเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. สืบค้นจาก [www.english-tened-jurists.com](http://www.english-tened-jurists.com)

หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป-กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๓๘

### ภาษาต่างประเทศ

Aristotle, The Politics (c.๓๕๐ BC), Stephen Everson (trans), Cambridge : Cambridge University Press, ๑๙๘๘.

Dicey, AV, ๑๙๘๒ [๑๘๘๕], Introduction to the Study of the law of the Constitution, London : Mcmillan and Co., Indianapolis : Liberty Classics [Dicey ๑๙๘๒ [๑๘๘๕] ONLINE]

Locke, J., ๑๖๘๙, Two Treatises of Government, P.Laslett (ed.), Cambridge : Cambridge University Press, ๑๙๘๘.

Montesquieu, C., ๑๗๔๘, The Spirit of the Laws, A. Cohler, C.Miller และ H. Stone (eds.), Cambridge : Cambridge University Press, ๑๙๘๙.

Nationalgeographic.Org (ONLINE)

World Justice Project,๒๐๑๔, Rule of Law Index, (๒๐๑๔ REPORT). WASHINGTON, D.C., P.๔.

What is the rule of law, United Nations Rule of law Website  
[http://www.unrol.Org/article.aspx?article\\_id=๓](http://www.unrol.Org/article.aspx?article_id=๓)