

หลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง

ทลิตา สุพัฒนรังสรรค์

บรรเจิด สิงคะเนติ ศาสตราจารย์ด้านนิติศาสตร์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้บรรยายพื้นฐานถึงหลักกฎหมายปกครองจากรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายอันสูงสุดของประเทศนั้นได้วางหลักการทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้กับกฎหมายปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

(1) **หลักพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ** ซึ่งประกอบไปด้วย 3 หลักย่อย ได้แก่

1.1) **หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ** คือ การที่สถานะของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามความที่ปรากฏในมาตรา 5 นั้น ทำให้บทบัญญัติหรือการกระทำใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นการบังคับใช้ไม่ได้

1.2) **หลักการกระทำทางปกครองที่ต้องชอบด้วยกฎหมาย** คือ การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ระบุในมาตราที่ 197 ถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองว่ามีอำนาจในการพิจารณาหรือพิพากษาคดีทางปกครอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง และมีการกำหนดให้มีศาลปกครองใน 2 ระดับ คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ หลักการกระทำทางปกครองนั้นจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายจะประกอบไปด้วย 2 หลักการย่อย คือ ก) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และ 2) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ กล่าวคือ การกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำที่ย่อมกระทบกับสิทธิและสถานภาพของประชาชน การกระทำดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจและวิธีการปฏิบัติเสมอ โดยเฉพาะการกำหนดให้องค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ซึ่งหลักการนี้ได้ระบุในมาตรา 25 วรรค 3 ในรัฐธรรมนูญ ในการนี้ องค์กรตุลาการที่เป็นอิสระจึงสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีหลักประกันว่าการกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย และยังเป็น การรับประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.3) **หลักนิติธรรม** ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

ซึ่งได้ระบุในมาตรา 3 วรรค 2 ถึงการที่องค์กรและหน่วยงานของรัฐนั้นจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้ การดำรงอยู่ของหลักการว่าด้วยนิติรัฐจะสัมพันธ์กับระบอบการเมืองที่รัฐนั้นดำรงอยู่ ทั้งนี้ ในบริบทของประเทศไทยซึ่งหลักการของกฎหมายนั้นดำรงอยู่ในระบอบการเมือง

แบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งให้ความสำคัญกับการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการนิติธรรมนี้จึงได้ถ่ายทอดให้เป็นผลในทางปฏิบัติด้วยการกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือคือหลักนิติรัฐ นอกจากนี้ หลักนิติธรรมยังมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป โดยครอบคลุมความสำคัญในฐานะที่เป็นเกณฑ์ของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการตรากฎหมาย

(2) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการย่อยของหลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะที่เป็นหลักที่ก่อให้เกิดความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ การกระทำทางปกครองจำเป็นต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการควบคุมตรวจสอบขององค์กรกลางว่า การใช้อำนาจทางปกครองนั้น ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้หรือไม่ โดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายสามารถกระทำได้หลายทาง ได้แก่ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายทางรูปแบบหรือวิธีบัญญัติ (คือ อำนาจหน้าที่ กระบวนการขั้นตอน การกระทำ และการให้เหตุผล) และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหาหรือวิธีสารบัญญัติ (คือ ต้องเป็นการกระทำที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ต้องไม่มีข้อบกพร่องในการใช้ดุลยพินิจ ความสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ความแน่นอนชัดเจน เป็นต้น)

(3) หลักกฎหมายปกครองจากรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันกับทุกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ การกระทำทางปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายนั้นย่อมไม่สามารถขัดหรือแย้งกับหลักการต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน อาทิ

- 1) หลักความผูกพันโดยตรงของรัฐธรรมนูญ : โดยในมาตรา 26 วรรค 2 ได้ระบุถึงบุคคลที่ผูกพันโดยตรง คือ ก) องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย และ ข) องค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย เช่น องค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือองค์กรที่ดำเนินกิจการทางปกครอง ค) ผลของการผูกพันย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งทำให้เกิดองค์กรที่ใช้อำนาจนั้นจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบ
- 2) หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : คือ คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ โดยไม่คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา และวัยหรือคุณสมบัติอื่น ๆ
- 3) หลักความเสมอภาคและหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ : สาระสำคัญของหลักเสมอภาค คือ การปฏิบัติให้เท่าเทียมกันในเรื่องที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน และปฏิบัติแตกต่างกันในเรื่องที่มีสาระสำคัญต่างกัน โดยหลักความเสมอภาคนั้นจะประกอบด้วยหลักความเสมอภาคทั่วไปและหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

- 4) หลักการคุ้มครองสิทธิในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ : โดยองค์กรที่มีจะมีความชอบธรรมในการตรากฎหมายที่จะมีผลในการจำกัดสิทธิของประชาชนแล้ว คือ รัฐสภา ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับความชอบธรรมโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้ภายใต้ที่รัฐธรรมนูญนั้นมีเงื่อนไขบัญญัติไว้
- 5) หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ : องค์กรตุลาการถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง องค์กรตุลาการจึงมีบทบาทสำคัญในการรับประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 6) หลักความได้สัดส่วนและหลักความพอสมควรแก่เหตุ : หลักนี้มีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ประกอบไปด้วย 3 หลักย่อย คือ ก) หลักความเหมาะสม ข) หลักความจำเป็น และ ค) หลักความสมดุล
- 7) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง : หลักนี้ในทางกฎหมายมหาชนไม่ใช่ข้อห้ามที่มีผลเด็ดขาด ซึ่งประกอบไปด้วย 2 หลัก คือ ก) การมีผลย้อนหลังโดยแท้ คือ การมีผลย้อนหลังของกฎหมาย จากการที่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในอดีต แต่มีการออกกฎหมายเพื่อให้มีผลกับเหตุการณ์ที่ได้เสร็จสิ้นไป การมีผลย้อนหลังนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาความสำคัญของหลักความมั่นคงในกฎหมายและเหตุผลความจำเป็นของสาธารณะประกอบกัน และ ข) การมีผลย้อนหลังที่มีใช้โดยแท้ คือ การที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นในอดีต แต่เหตุการณ์นั้นยังมีได้จบ/สิ้นสุดลงไปในปัจจุบัน และมีการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับเหตุการณ์ที่ยังไม่สิ้นสุดนั้น กฎหมายนั้นจึงย่อมกระทบกับสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตและสืบเนื่องจนถึงปัจจุบัน
- 8) หลักการคุ้มครองความสุจริต หรือหลักความมั่นคงทางกฎหมาย : เป็นหลักการที่เรียกร้องให้การดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลนั้นสามารถรู้ได้ว่า กฎเกณฑ์นั้นจะดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะกฎหมายเป็นพื้นฐานของการดำเนินชีวิตของบุคคล
- 9) หลักความรับผิดชอบของรัฐ : หลักการนี้จะมีผลบังคับกับการกระทำ/การไม่กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น หลักความรับผิดชอบทางละเมิด ความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และความรับผิดชอบอื่น ๆ เป็นต้น
- 10) หลักความแน่นอนชัดเจน : กฎหมายจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้กฎหมายนั้น ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญา

จากหลักทั้ง 3 ประการข้างต้นนี้ จะพบว่าการมีอยู่ของกฎหมายรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายอันสูงสุดนั้นได้วางหลักการทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและสภาพของประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ ความน่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญได้มี

บทบัญญัติเฉพาะถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เท่านั้น และจะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้นั่นเอง หลักการนี้สัมพันธ์กับการจัดโครงสร้างของส่วนราชการไทย และจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไว้วางหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติเฉพาะที่มีเป้าหมายเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่าง “การคุ้มครองสิทธิของบุคคล” และ “การคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะ”

การทำความเข้าใจหลักการของกฎหมายปกครองนั้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 2 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 และ (2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

โดย พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 ได้ระบุอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีและการมีคำสั่งของศาลปกครอง ตาม 1) คือ คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะของการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ

ฉะนั้น ผู้ศึกษาจำต้องมีความเข้าใจในพื้นฐานความแตกต่างระหว่าง “กฎ” “คำสั่งทางปกครอง” และ “การใช้ดุลยพินิจ”

ในมาตรา 3 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ให้ความหมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ฉะนั้น กฎจึงให้ความสำคัญกับการมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้บังคับใช้แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ แต่ทั้งนี้การจะพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นกฎนั้น จำเป็นต้องพิจารณาจากเนื้อหาสาระเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเจตนาคำสั่งที่มุ่งให้ผลมีทั่วไปโดยอาศัยอำนาจออกกฎตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ต้องไม่เป็นกฎที่มีเป้าหมายเพื่อการการบริหารงานภายในอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ แมว่าองค์กรหลายองค์กรจะสามารถออกกฎได้ แต่กฎที่ออกมานั้นอาจไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจการพิพากษาของศาลปกครอง อาทิ พระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกาจึงเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือการบริหารของรัฐบาล ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกามี 3 ประเภท ได้แก่ (1) พระราชกฤษฎีกาที่ไม่มีสถานะเป็นกฎ เนื่องจากอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระราชกฤษฎีกานี้จึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมือง ไม่ใช่กฎหมาย เช่น คดีพิพาทเรื่องการยุบสภา

และการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (2) พระราชกฤษฎีกาที่มีสถานะเป็นกฎ คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และ (3) พระราชกฤษฎีกาที่ศาลรัฐธรรมนูญที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีของบทบัญญัติอื่นที่มีผลให้บังคับใช้ทั่วไป เช่น หนังสือเวียน แม้ว่าจะเป็นการออกหนังสือเวียนสำหรับหน่วยงานภายใน แต่หากหนังสือเวียนนั้นมีผลเป็นการบังคับใช้ทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณี ก็สามารถถือว่ามีผลเป็นกฎนั่นเอง

การพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นกฎนั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด หากแต่ศาลจะอาศัยเกณฑ์ในการตีความว่า “มีผลเป็นทั่วไป” มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความเนื่องจากการมีผลบังคับใช้ทั่วไปนั้น ระเบียบภายในของฝ่ายปกครองก็สอดคล้องกับการออกระเบียบภายในของการบังคับบัญชา ฉะนั้น นอกเหนือไปจากเกณฑ์การบังคับใช้ทั่วไปแล้ว จึงจำเป็นต้องอาศัยเกณฑ์ว่ากฎที่ออกมา นั้น “มีผลโดยตรงไปยังภายนอกหรือไม่” การมีเกณฑ์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับสถานะของกฎนั้นจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะทำให้องค์กรตุลาการที่พิจารณาคดีทางปกครองนั้นยังคงดำรงอยู่ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจได้