

กฎหมายการปกครองว่าด้วยหลักนิติรัฐในสังคมไทย*

ADMINISTRATIVE LEGAL ON THE RULE OF LEGAL IN THAI SOCIETY

โกเมศ ขวัญเมือง

Gomes Kwanmuang

พระครูวินัยธรสุริยา สุริโย

Phrakruvinaidhorn Suriya Suriyo

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand

E-mail: suriya.sur@mcu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้เป็นการนำเสนอเรื่องกฎหมายการปกครองว่าด้วยหลักนิติรัฐในสังคมไทย เมื่อกล่าวถึงกฎหมายปกครองเป็นเรื่องของอำนาจปกครองที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายนั้นจะอยู่ในชื่อกฎหมายใด และกฎหมายแต่ละฉบับอาจจะมีทั้งเรื่องกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครองอยู่ในฉบับเดียวกันได้ โดยกฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ใช้อำนาจคือ หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่ใช้อำนาจปกครองและเจ้าหน้าที่ และผู้ใช้อำนาจจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ จึงใช้อำนาจปกครองในการออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง การกระทำทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง เพื่อให้บรรลุตามหน้าที่และเจตนารมณ์ของกฎหมายและสามารถนำกฎหมายไปใช้ได้ถูกต้อง โดยให้รัฐใช้หลักนิติรัฐเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนที่เรียกร้องให้รัฐมีการปกครองที่ดี การปกครองที่ดีตามที่หลักนิติรัฐคือ การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่การปกครองโดยคน โดยการปกครองโดยกฎหมาย เป็นเรื่องที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม และเป็นรากฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ เป็นหลักที่ยึดถือและยึดมั่นในหลักการที่ว่า การปกครองที่ดีคือ “การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยคน” หลักนิติรัฐเรียกร้องว่า แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดก็ตาม แต่รัฐสมัยใหม่ที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยจะต้องเคารพกฎหมายและผูกพันตนเองด้วยกฎหมายที่รัฐสร้างขึ้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจเหนือปัจเจกชน ในการสั่งการให้ปัจเจกชนกระทำการใด ๆ โดยตามอำเภอใจได้

คำสำคัญ: กฎหมายปกครอง, หลักนิติรัฐ, สังคมไทย, อำนาจอธิปไตย

* Received November 24, 2022; Revised January 13, 2022; Accepted April 18, 2022

Abstract

This article is a presentation on the law governing the rule of law in Thai society. When it comes to administrative law, it is a matter of administrative powers that are enshrined in various laws, regardless of the name of the law and the administrative law is in the same issue The law will prescribe powers and duties to those who use the power. Administrative agencies or other government agencies or private entities that exercise administrative powers and officials and the user of the power must act in accordance with the rules provided by the law therefore use the ruling power to issue rules issuing administrative orders administrative action and administrative contracts to fulfill the duties and intent of the law and to be able to apply the law properly. By allowing the state to use the rule of law as an important principle of public law that calls for the state to have good governance Good governance according to the rule of law is rule by law not ruled by people by the rule of law It is more desirable than human rule. whoever it is and is the cornerstone of the rule of law. It is the principle that upholds and adheres to the principle that good governance is “Government is by law, not by people,” the rule of law calls for Even if the state has sovereign power, which is the supreme power. But the modern liberal democratic state must respect the law and bind itself to the laws created by the state in order to prevent the state or government from having power over the individual. in ordering an individual to do anything arbitrarily.

Keywords: Administrative Legal, Rule of legal state, Thai Society, Sovereignty

บทนำ

สังคมที่คนมาอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม หรือคณะ จำเป็นต้องมีกฎ มีระเบียบ ในการอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยในกฎหมายลายลักษณ์อักษรเขียนไว้ให้ชัดเจนสำหรับแก้ปัญหาเป็นเรื่อง ๆ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายของสังคมสมัยใหม่จึงมีวัตถุประสงค์ในการใช้แต่ละประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในรูปของจารีตประเพณี และประเภทที่สองเป็นกฎหมายที่บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งตามหลักพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญได้แบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจอธิปไตย รัฐสภาเป็นผู้ใช้ อำนาจบริหาร คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ และอำนาจตุลาการ ศาลเป็นผู้ใช้ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้นถือว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ตรารัฐธรรมนูญ โดยคำแนะนำ และยินยอมของ



สภาผู้แทนราษฎร กฎหมายมักถูกมองเป็น “เครื่องมือ” แก้ไขจัดการปัญหาของสังคม แต่บางครั้งกฎหมายกลับเป็นปัญหาเสียเอง และโจทย์ใหญ่ที่ทำนายของสังคมไทยอย่างเรื่องคอร์รัปชัน สังคมไทยพยายามใช้ตัวบทกฎหมายในการแก้ไขปัญหา อาจกล่าวได้ว่าในการกำหนดกฎหมายขึ้นมาแก้ไขปัญหานั้นต้องกลับไปตั้งคำถามถึงที่มารากทางสังคมวัฒนธรรมของเรื่องกฎหมายจึงเป็นเรื่องสำคัญ และการมองกฎหมายด้วยกรอบการมองเศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรมจะช่วยให้เห็นภาพปัญหาคอร์รัปชันในปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้น (ธานีชัยวัฒน์ และคณะ, 2563) ซึ่งกฎหมายไทยมีใช้อยู่ในปัจจุบันจะปรากฏชื่อกฎหมายไทยที่อยู่ในชื่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพระราชกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งของคณะทหาร ที่ยึดอำนาจในการปกครองได้สำเร็จ และประมวลกฎหมายเท่านั้น โดยใช้ชื่อว่า “กฎหมายปกครอง” เพราะกฎหมายปกครองเป็น “เรื่องของอำนาจปกครอง” ที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่ากฎหมายนั้นจะอยู่ในชื่อกฎหมายใด และกฎหมายแต่ละฉบับอาจจะมีทั้งเรื่องกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครองอยู่ ในฉบับเดียวกันได้ ดังนั้นกฎหมายไม่ว่าจะอยู่ใน ชื่อใดบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ใช้อำนาจคือ หน่วยงานทางปกครอง หรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชนที่ใช้อำนาจปกครองและเจ้าหน้าที่ และผู้ใช้ อำนาจจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ จึงให้อำนาจปกครองในการออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง การกระทำทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง เพื่อให้บรรลุตามหน้าที่และเจตนารมณ์ของกฎหมายและสามารถนำกฎหมายไปใช้ได้อย่างถูกต้อง (พรณรัตน์ โสธรประภากร, 2564)

การใช้อำนาจปกครองของรัฐตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน จะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรม มีความชอบธรรมตามกฎหมาย การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีฐานะที่เหนือกว่า ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองจึงต้องกระทำภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เช่น เมื่อรัฐตัดสินใจนโยบายที่ได้วางแผนไว้ไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการจัดทำการบริการสาธารณะแก่ประชาชน การดำเนินนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องเป็น การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ จึงจะถือได้ว่าฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจเพื่อดำเนินนโยบายสาธารณะนั้น จะต้องมีความมีเครื่องมือและกลไกในการขับเคลื่อนอำนาจนั้นก็คือ กฎหมายปกครอง (ชาญวิสุทธิ ต้นมณี และพร้อมพล สัมพันธ์โน, 2564) กฎหมายปกครองจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารงานของรัฐ การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ วางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน และฝ่ายปกครองด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดสถานะและการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวได้แก่ มาตรการ

ทางกฎหมาย บุคลากร ทรัพย์สิน และเอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชน จะขอล่าเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งฝ่ายปกครองของไทยจำเป็นต้องมีเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้จัดระเบียบบริหารราชการเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นสามส่วนเพื่อต้องการให้บริการสาธารณะครอบคลุมและทั่วถึงประชาชนซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ จึงได้จัดให้มีการกระจายอำนาจด้านบริการโดยเพิ่มบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม บริการสาธารณะด้านวัฒนธรรมและท่องเที่ยว และองค์การมหาชนขึ้นอีก ดังนั้น กฎหมายปกครองจึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจทางการปกครองกับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครอง กฎหมายปกครองจะมีลักษณะพิเศษคือ ผู้ที่ใช้อำนาจหรือออกคำสั่งการปกครองได้จะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่จะมีข้อยกเว้นในกรณีที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครองนั้นไม่ใช่บุคคลที่กล่าวมา ซึ่งในเบื้องต้นบุคคลที่จะใช้การปกครองได้ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองได้เป็นกรณีไป (มานพ พรหมชนะ, 2565)

กฎหมายซึ่งจะผูกการกระทำของรัฐไว้ด้วยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ส่วนหนึ่งจะกำหนดสิทธิของประชาชน แต่อีกส่วนหนึ่งจะกำหนดไว้ล่วงหน้าถึงหนทางและวิธีการที่จะถูกนำมาใช้เพื่อบรรลุจุดประสงค์ในการดำเนินการปกครองของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐโดยทำให้รัฐอยู่ภายใต้ระเบียบแห่งกฎหมายที่กฎเกณฑ์ทั้งสองชนิดดังกล่าวสร้างขึ้น ด้วยเหตุนี้ลักษณะเฉพาะของนิติรัฐที่ชัดเจนคือ การปฏิบัติต่อผู้ได้ปกครองฝ่ายปกครองจะสามารถใช้วิธีการต่าง ๆ ได้เฉพาะที่ระเบียบแห่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นให้อำนาจไว้ ซึ่งหลักนิติรัฐเป็นรัฐที่ในทางความสัมพันธ์กับประชาชนและเพื่อให้หลักประกันแก่สถานะของบุคคลแล้วอยู่ภายใต้ระบอบแห่งกฎหมาย โดยที่หลักนิติรัฐ (Legal State, Etat de Droit) มุ่งหวังสร้างหลักความสูงสุดของกฎหมายในการจำกัดอำนาจรัฐเนื่องจากการแสดงออกถึงการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมแสดงออกโดยการใช้อำนาจเหนือประชาชน โดยการออกกฎหรือคำสั่งให้เอกชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยที่เอกชนไม่สมัครใจก็ได้ หลักนิติรัฐจึงเรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องยึดถือหลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ 1) เรียกร้องให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ให้แก่ราษฎร หากจะล่วงล้ำก็จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกระทำการนั้นได้ และ 2) เรียกร้องให้องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไม่ตรากฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร



ลวงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของเอกชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพียงเพื่ออ้างไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะส่วนรวมเท่านั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2565) ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงให้รัฐที่ใช้อำนาจปกครองโดยกฎหมาย และต้องมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ออก โดยอาศัยอำนาจกฎหมาย รับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน และหากมีความจำเป็นที่จะต้องลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ต้องมีกฎหมายกำหนดขึ้น และใช้บังคับเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน และหากมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนโดยรัฐ ประชาชนสามารถใช้วิธีที่กฎหมายรับรองไว้เข้าเี่ยวยาได้ ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนได้รวบรวมและเรียบเรียงเรื่องราวเกี่ยวกับกฎหมายการปกครองว่าด้วยหลักนิติรัฐในสังคมไทยในหลายมุมมอง ได้แก่ กฎหมายการปกครองในสังคมไทย หลักนิติรัฐในสังคมไทย และหลักนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ได้รวบรวมนำเสนอในบทความนี้

กฎหมายการปกครองในสังคมไทย

มนุษย์ต้องมีกฎเกณฑ์ที่ควบคุมความประพฤติของมนุษย์ กฎเกณฑ์นี้คือ เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข “กฎหมาย ศีลธรรม จริยธรรม ศาสนา และจารีตประเพณี” กฎหมายเป็นข้อบังคับของรัฐได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นส่วนใหญ่ กำหนดความประพฤติภายนอกของมนุษย์ที่แสดงออกมาให้เห็น หากผู้ใดฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ ส่วนศีลธรรมเป็นความรู้สึกที่เกิดจากจิตใจของมนุษย์แต่ละคน ศีลธรรมนั้นมิได้มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใดเป็นเพียงแต่คิดในทางที่ไม่ชอบก็ผิดศีลธรรม ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของคน ๆ นั้นโดยเฉพาะ ผลกระทบจากการฝ่าฝืนจริยธรรมจะได้รับเพียง การติเตียนจากสังคมเท่านั้น (พระพลากร สุ่มโคล (อนุพันธ์), 2559) ซึ่งกฎหมายเป็นข้อบังคับของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติของมนุษย์ ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ โดยกฎหมายนั้นต้องตรึงไว้ด้วยความถูกต้อง ความยุติธรรม ความดีงามในสังคม เพื่อคนได้นำมาถือเป็นแนวปฏิบัติ การใช้อำนาจปกครองของรัฐตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน จะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรม มีความชอบธรรมตามกฎหมาย การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีฐานะที่เหนือกว่า ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองจึงต้องกระทำภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน การดำเนินนโยบายสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักการบริหารจัดการที่ดีมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ จึงจะถือได้ว่าฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายในการขับเคลื่อนอำนาจซึ่งก็กฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจรัฐเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อใช้ควบคุม และตรวจสอบอำนาจรัฐโดยองค์กรภายในของฝ่ายปกครอง และองค์กร

ภายนอกฝ่ายปกครองเอง เพื่อให้การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ และผลเสียแก่ประชาชนซึ่งต้องเป็นการใช้อำนาจอย่างพอสมควรแก่เหตุ มีความแน่นอนชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ และคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อย่างจำกัดและมีความระมัดระวังเป็นพิเศษ และเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการวางหลักประกันที่เข้มงวดและเคร่งครัด ซึ่งรัฐต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแทรกแซง ซึ่งหากฝ่ายปกครองไม่ใช้อำนาจภายใต้กฎหมายที่ให้ไว้ก็อาจทำให้การดำเนินนโยบายนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและองค์กรได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายปกครองจึงเป็นเครื่องมือและกลไกที่ใช้สำหรับการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ ขั้นตอน กระบวนการ และวิธีการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะให้ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง แต่ทั้งนี้องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีความเป็นเอกภาพ เข้มแข็ง ไม่ซ้ำซ้อนและไม่ถูกแทรกแซงจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร ส่วนกลไกขององค์กรควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ และระบบควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีความเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำอันจะเป็นการสร้างดุลยภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐ และจากความสัมพันธ์ดังกล่าวในการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองหากดำเนินการภายใต้กฎหมายปกครองจะเป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจปกครองนั้นเป็นการกระทำภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรมที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง (ชาญวิสุทธิ ตันมณี และพร้อมพล สัมพันธ์โน, 2564) ดังนั้น กฎหมายปกครองจึงมีลักษณะเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมแบบป้องกันคือ ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะได้วินิจฉัยสั่งการหรือก่อนจะมีการกระทำในทางปกครองที่จะไปกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะมีกฎหมายกำหนดกระบวนการ หรือขั้นตอนต่าง ๆ ก่อนที่จะมีคำสั่งออกไป โดยรัฐใช้หลักนิติรัฐคือ รัฐที่มีกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย การที่รัฐจะกระทำการใด ๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง (Stoffenbau des Gesetzes) ทั้งนี้ หลักนิติรัฐมีหลักกฎหมายที่องค์ประกอบที่สำคัญ 7 ประการ คือ

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยมีการแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร โดยหลักแล้วแต่ละฝ่ายต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกัน

(2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รัฐเสรีประชาธิปไตยจึงต้องเคารพขอบเขตและเสรีภาพของปัจเจกชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย



(3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน และ

(4) หลักความชอบกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมาย ลำดับรอง (ชาญวิสุทธิ ต้นมณี และพร้อมพล สัมพันธ์โน, 2564) สรุปได้ว่า กฎหมายปกครองสามารถการควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง และเมื่อเกิดปัญหาจากการใช้อำนาจทางปกครองนั้นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ส่วนการควบคุมการใช้อำนาจรัฐแบบแก้ไขที่เร็วที่สุด หากพบว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถที่จะร้องเรียนให้มีการแก้ไขยกเลิกได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

หลักนิติรัฐในสังคมไทย

กฎหมายไทยโดยมุ่งไปที่การจัดโครงสร้างขององค์กรของรัฐในรัฐธรรมนูญไทย ตลอดจนการกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรแล้ว เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่า รูปแบบและระบบกฎหมายไทยพยายามจะเดินตามแนวทางของหลักนิติรัฐที่พัฒนาขึ้นจากการยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจ การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร เมื่อวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันประกอบกับทางปฏิบัติที่เกิดจากการปรับใช้รัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยยังห่างไกลจากความเป็นนิติรัฐมากนัก แม้รัฐธรรมนูญจะประกาศยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้ แต่หากพิจารณาในทางนิติศาสตร์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ยังขาดความสมบูรณ์อยู่มาก เนื่องจากแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐหรือนิติธรรมที่ยอมรับนับถือกันในสากลที่ยังไม่เห็นการซ่อนเร้น อำพรางแนวความคิดทางกฎหมายที่เป็นปฏิกิริยากับหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม และยังคงถูกอำพรางอยู่ในรัฐธรรมนูญในนามของการปกครองแบบไทย การสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐธรรมนูญ และความยุติธรรมและสันติสุขในระบบกฎหมายย่อมยากที่จะเกิดขึ้นได้ (บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ, 2557) ในประเทศไทยใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ก่อนคำว่า “นิติรัฐ” เนื่องจากได้รับอิทธิพลมาจากนักกฎหมายไทยที่จบการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษ ส่วนคำว่า “นิติรัฐ” นั้นชี้ให้เห็นว่า อำนาจไม่ใช่ของส่วนตัวของบุคคลใดอีกต่อไป แต่เป็นของทุกคนในสังคม โดยอำนาจจึงเป็นของประชาชน บุคคลที่มาใช้อำนาจรัฐจึงไม่อาจสืบทอดอำนาจตามตระกูลได้ เมื่อรัฐเป็นองค์ภาพทางกฎหมาย และระบอบประชาธิปไตยและทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมพัฒนาเติบโตขึ้นพร้อมกับพัฒนาการของระบบทุนนิยม (โกคิน พลกุล, 2565)

นอกจากนี้ คำว่า “นิติรัฐ” ได้อธิบายให้สอดคล้องกับประชาธิปไตยและทฤษฎีรัฐธรรมนูญ นั่นคือ รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายมิใช่อยู่เหนือกฎหมาย ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจเผด็จการหรืออำนาจเทวสิทธิ์ถือว่าคำสั่งของผู้ปกครองก็คือคำสั่งของรัฐเพราะผู้ปกครองคือรัฐ คำสั่งนั้นคือ กฎหมาย เมื่อรัฐไม่ใช่ตัวบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง หรือผู้ใช้อำนาจแต่เป็นนิติบุคคลจึงต้องมีผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจ ทั้งผู้ใช้อำนาจและประชาชนทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ดังนั้น นิติรัฐจึงต้องเคารพทั้งกระบวนการในการออกกฎหมายและกระบวนการที่จะบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเจตน์จำนงร่วมของประชาชนทุกคนในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากกฎหมายออกโดยสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หากรัฐใดไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ยึดมั่นในรัฐธรรมนูญ ไม่เคารพกระบวนการออกกฎหมายโดยสภาที่มาจากประชาชน ไม่บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามความมุ่งหมายที่แท้จริงของกฎหมาย ย่อมไม่ใช่นิติรัฐ รัฐที่ทำอะไรก็ได้เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของผู้ใช้อำนาจอิตยในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าในทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ โดยไม่คำนึงถึงรูปแบบและวิธีการที่รัฐธรรมนูญก็ดี กฎหมายลำดับชั้นต่างๆก็ดี กำหนดไว้ นักคิดฝ่ายตะวันตกเรียกว่า “รัฐตำรวจ” ซึ่งหมายถึงรัฐเผด็จการ (โกลิน พลกุล, 2565) สำหรับสังคมไทยก็คือ นำหลักนิติรัฐ นิติธรรม ไปผสมผสานกับหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือ Good Governance โดยให้อำนาจของรัฐนั้นโปร่งใสและตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน มีการเคารพในรูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด พร้อมเปิดเผยข้อมูลทุกอย่าง

ทั้งนี้กระบวนการพิจารณาที่ได้รับการออกแบบขึ้นจะต้องเป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม อนึ่งในกรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรรัฐ ซึ่งรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนต่อศาลได้ สำหรับหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้นเรียกร้องให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เอกชนที่พิพาทกันเองต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาทนั้นไปสู่ศาล และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลจะต้องได้รับการออกแบบให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรอบด้านตลอดจนกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงเรียกร้องต่อไปอีกว่าในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้น กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ ทั้งนี้ระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2565) ตลอดจนการคาดหมายความคุ้มครองจากระบบกฎหมายของบุคคล และการกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลให้มีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรง โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามหลักนิติรัฐ ได้แก่ สิทธิขั้นพื้นฐานมีลักษณะเป็นสิทธิหรืออำนาจที่ปัจเจกบุคคล



สามารถยกขึ้นใช้ขึ้นรัฐได้ และสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมมีฐานะเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันองค์กรผู้ใช้ อำนาจรัฐทุกองค์กรโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีหลักการสำคัญคือ หลักความได้สัดส่วน หลักการนี้ เป็นการใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ ชอบธรรม ดังนั้น ระเบียบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐ ดำเนินการ และ หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือ วัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า โดยสรุปหลักนิติรัฐมีสาระสำคัญคือ รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการโดยชอบด้วย กฎหมายและเพื่อให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะได้รับความ ค้ำครองให้พ้นจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการ ปกครองตามหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงหลักนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเป็นการประกันสิทธิ เสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรรัฐ โดยหลักการกระทำทาง ปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายมี 2 หลักการ คือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย เป็นการ กระทำต่าง ๆ ของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการ กระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย และหลักเงื่อนไขของ กฎหมาย โดยฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ การกระทำความดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมาย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายนั้นเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) และ ข้อจำกัด (Limitation) ของ อำนาจกระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง เมื่อการกระทำทางปกครอง เป็นผลิตผล (Product) ของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครองแล้ว ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงเป็น เพียงการบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจ กระทำการของฝ่ายปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่น พระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด (รวมทั้งกฎต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติ) ส่วนกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจ กระทำการของฝ่ายปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่น พระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547) โดยหลักปกติแล้วฝ่ายปกครองไม่ สามารถมอบอำนาจของตนได้เว้นแต่การกระทำความดังกล่าวย่อมมีกฎหมายรองรับ แต่ในสภาพการณ์ พิเศษการมอบอำนาจโดยไม่มีความหมายรองรับสามารถทำได้และชอบด้วยกฎหมาย ในทาง เดียวกันในภาวะปกติการกระทำทางปกครองไม่สามารถแทรกแซงอำนาจของรัฐบัญญัติ แต่

ด้วยสภาพการณ์พิเศษ การแทรกแซงดังกล่าวสามารถทำได้ ในปกติการกระทำทางปกครองย่อมกระทำโดยฝ่ายปกครอง แต่ถ้าฝ่ายปกครองไม่มีตัวอยู่ คณะบุคคลทั่วไปอาจใช้อำนาจนี้ได้ ในกรณีสภาพการณ์พิเศษ

การใช้อำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ในสังคม โดยมีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการกิจของรัฐเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย องค์กรฝ่ายบริหารพิจารณา วินิจฉัยเพื่อดำรงไว้ความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน โดยที่องค์กรฝ่ายตุลาการบัญญัติควบคุม และกำหนดการออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง และกฎหมาย ทั้งในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐต้องถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักในการตรวจสอบนั้นมีหลักการสำคัญคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติรัฐ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2548) ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องนำหลักนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย 3 ลักษณะคือ 1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นเป็นการกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง 2) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นหลักที่ตราขึ้นโดยมีกฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดแจ้งพอสมควร ว่าให้องค์กรของฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดภายในขอบเขตอย่างใดประการหนึ่ง และไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพอีกประการหนึ่งตามหลักนี้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ และ 3) หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นหลัก การควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย และควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหาร และควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร โดยในการปฏิบัติหน้าที่นั้น องค์กรตุลาการไม่จำต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกระบวนการพิจารณาที่เปิดเผยเป็นธรรมรับฟังคู่ความและใช้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาด (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2565)



ดังนั้น การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจที่เป็นศูนย์กลางของการควบคุมฝ่ายปกครองด้วยหลักนิติรัฐ เพื่อให้คำสั่งทางปกครอง หรือมาตรการทางปกครองไม่มีข้อบกพร่องในการใช้ดุลยพินิจ โดยการใช้ดุลยพินิจนั้นต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยเฉพาะคำสั่งทางปกครอง หรือมาตรการทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้รับคำสั่ง หรือต่อบุคคลอื่น ทั้งนี้ควรมีการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ วิธีการ และความสัมพันธ์ หรือกล่าวได้ว่าพิจารณาถึงความเหมาะสม ความจำเป็น และความสมดุลระหว่างสิ่งที่ถูกกระทบกับผลที่ได้รับ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงหลักนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำขององค์กรในรัฐทุกองค์กรต้องชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ การกระทำของรัฐสภาต้องชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของรัฐบาลต้องชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำของศาลต้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้การนำหลักนิติรัฐมาใช้ในการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยที่รัฐต้องดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมโดยการยอมรับให้มืองค์กรตุลาการขึ้นมาเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการกระทำของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากรัฐทำให้เสียหาย รัฐก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายและจะต้องมืองค์กรที่จะมาทำการชี้ขาดว่าการกระทำของรัฐนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจในการเพิกถอน หรือบังคับให้รัฐ ชดใช้ค่าเสียหายจากศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

สรุป

การมีอยู่ของ “หลักนิติรัฐ” ในระบบกฎหมายมหาชนภายในของรัฐนั้น ย่อมถือว่าเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีคุณค่า มีประโยชน์ มีนัยสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะหลักนิติรัฐเรียกร้องให้องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ตรากฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ อันเรียกว่าหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (constitutionality) ที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง หลักนิติรัฐเรียกร้องให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (ฝ่ายปกครอง: หน่วยงานทางปกครอง: และเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ไม่ให้ใช้อำนาจเหนือราษฎรในการสั่งการให้ราษฎรกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือจะเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นหรือกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นให้อำนาจไว้ อย่างชัดแจ้ง และถึงแม้กฎหมายจะมีการกำหนดกฎให้อำนาจก็ตาม แต่ห้ามมิให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายหรือกฎหมายให้อำนาจไว้ (Ultra Vires) ซึ่งหากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (ฝ่ายปกครอง) ว่าชอบด้วยกฎหมาย

หรือไม่ องค์กรของฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่เช่นว่านี้คือ “ศาลปกครอง” ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ส่วนคดีพิพาททางแพ่งและทางอาญาก็แยกออกไปให้อยู่ในเขตอำนาจของ “ศาลยุติธรรม” ที่ทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิส่วนบุคคล (Res Private) ในท้ายที่สุดนี้ในการศึกษาคราวต่อไป เพื่อความสมบูรณ์ในด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการปกครองรัฐโดยกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าสมควรที่จะศึกษาเปรียบเทียบหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐในแง่แหล่งกำเนิดแนวคิด สาระสำคัญของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากมีการศึกษาเพิ่มเติมตามหัวข้อที่เสนอมานี้จะทำให้การศึกษากฎหมายมหาชนจะครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- ชาญวิสุทธิ์ ตันมณี และพร้อมพล สัมพันธ์โน. (2564). กฎหมายปกครองกับการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะ. *วิทยาลัยสงฆ์วารสารนครลำปาง*, 10(1), 257-268.
- ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ. (2563). โครงการวิจัยเพื่อสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน ระยะที่ 2: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- บรรเจิด สิงคะนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ. (2557). ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ. ใน รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย. รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- พรรณรัตน์ ไสธระภากร. (2564). ข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. *วารสารนิติศาสตร์ และสังคมท้องถิ่น*, 5(2), 173-200.
- พระพลากร สมงค์โล (อนุพันธ์). (2559). ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศีลธรรม จริยธรรม ศาสนา และจารีตประเพณี. *ธรรมทรรศน์*, 16(3), 277-289.
- โกคิน พลกุล. (2565). สังคมไทยไปไม่ถึงนิติรัฐ. เรียกใช้เมื่อ 9 เมษายน 2565 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1223>
- มานพ พรหมชนะ. (2565). กฎหมายปกครองกับการบริการสาธารณะ. สงขลา: สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่.



วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2565). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. เรียกใช้เมื่อ 9 เมษายน 2565 จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>