

ศาลปกครองกับการตรวจสอบกฎที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนภายใต้หลักความเสมอภาค*

THE ADMINISTRATIVE COURT AND REVIEWING THE REGULATIONS WHICH RESTRICT THE PEOPLE'S RIGHTS AND LIBERTIES UNDER THE PRINCIPLE OF EQUALITY

โกเมศ ขวัญเมือง

Gomes Kwanmuang

ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พระนครศรีอยุธยา ประเทศไทย

Department of Laws, Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Phra Nakhon Si Ayutthaya, Thailand

Corresponding author E-mail: gomeskwanmaung@gmail.com

Tel: 087-264-1666

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ลักษณะ และประเภทของกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองทั้งในต่างประเทศและราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการออกกฎโดยฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และราชอาณาจักรไทย เพื่อทำความเข้าใจแนวทางการตีความและการบังคับใช้หลักความเสมอภาคในกฎหมายปกครองและยังมุ่งวิเคราะห์เหตุผลที่ตุลาการศาลปกครองใช้ในการวินิจฉัยคดี เพื่อจำแนกลักษณะของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และกรณีที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนพิจารณาว่าการออกกฎของฝ่ายปกครองมีเหตุผลอันสมควรที่ไม่อาจอ้างหลักความเสมอภาคขึ้นต่อสู้ได้ ซึ่งเป็นวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารจากกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญของต่างประเทศและของราชอาณาจักรไทย คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของต่างประเทศและของราชอาณาจักรไทย ผลการวิจัยพบว่า หลักความสมเหตุสมผล โดยออกกฎที่แตกต่างยอมรับได้ก็ต่อเมื่อ 1) มีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ 2) มาตรการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้จริง และ 3) เป็นมาตรการที่จำเป็นและได้สัดส่วน หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งจะถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมทันที ซึ่งบุคคลสามารถอ้างหลักความเสมอภาคขึ้นโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้นได้ งานวิจัยนี้มุ่งที่ใช้งานได้จริงเพื่อยกระดับหลักนิติธรรมในสังคมไทย ได้ช่วยสร้างบรรทัดฐานที่ชัดเจนในการจำแนกประเภทและขอบเขตของ “กฎ” ผ่านการเปรียบเทียบกับต้นแบบกฎหมายสากลฝรั่งเศสและเยอรมนี ทำให้หลักความเสมอภาคมีความเป็นรูปธรรมและตรวจสอบได้มากขึ้น

คำสำคัญ: ศาลปกครอง, หลักความเสมอภาค, กฎ, การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม, ความชอบด้วยกฎหมาย

Abstract

This research aims to study the meaning, characteristics, and types of regulations under Section 3 of the Administrative Court Act and Administrative Procedure Act B.E. 2542 (1999), as well

*Received April 15, 2026; Revised May 14, 2026; Accepted June 4, 2026



as to examine administrative court rulings both abroad and in Thailand regarding the principle of equality in administrative regulation, particularly the rulings of the Supreme Administrative Courts of the Republic of France, the Federal Republic of Germany, and the Kingdom of Thailand. This is to understand the interpretation and application of the principle of equality in administrative law and to analyze the reasoning used by administrative judges in their decisions. The study also aims to differentiate between unfair discrimination and cases that do not constitute discrimination, and to consider whether administrative regulation issuance has reasonable grounds that cannot be challenged by the principle of equality. This is a qualitative research study utilizing documents from international law, foreign and Thai constitutions, and Supreme Administrative Court judgments from both countries. The research findings indicate that the principle of reasonableness allows for the issuance of different regulations only if: 1) They have a legitimate objective for the public interest; 2) The measures can realistically achieve that objective; and 3) They are necessary and proportionate. If any of these elements are missing, it immediately constitutes unfair discrimination, and individuals can invoke the principle of equality to challenge the legality of the regulation. This research, aimed at practical applications to enhance the rule of law in Thai society, has helped establish clear norms for classifying and defining the scope of “law” through comparisons with international legal models from France and Germany. This makes the principle of equality more concrete and verifiable.

Keywords: Administrative Court, Principle of Equality, Regulation, Unfair Discrimination, Legality

บทนำ

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีหลักนิติธรรม เป็นรากฐานสำคัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 ได้รับรอง “หลักความเสมอภาค” ไว้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลย่อมเสมอกัน ในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตรา “กฎ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แม้จะเป็น การใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การออกกฎดังกล่าวมักส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่รัฐจะใช้ดุลพินิจจำกัดสิทธิบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ จึงต้องอยู่ภายใต้กรอบ ของหลักความเสมอภาคและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สากลที่ฝ่ายปกครอง ต้องยึดถือเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538); (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560)

ในปัจจุบัน พบว่า ความขัดแย้งระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิรายบุคคลทวี ความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายปกครองออกกฎที่มีลักษณะเป็นการสร้างข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่ส่งผลให้บุคคล ที่มีสถานะเดียวกันกลับได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน หรือบุคคลที่มีสถานะแตกต่างกันกลับได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน (Treat like cases alike, and unlike cases differently) ปัญหาสำคัญ คือ มาตรฐานในการตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของศาลปกครองไทยยังมีความซับซ้อนในการวินิจฉัยว่า “เหตุผลอันสมควร” ที่ฝ่ายปกครองอ้าง เพื่อจำกัดสิทธินั้น สอดคล้องกับหลักความสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality) หรือไม่ ซึ่งงานวิจัย ในอดีตมักชี้ให้เห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องความเสมอภาคมักจะก้ำกึ่งอยู่ระหว่างการใช้ดุลพินิจฝ่ายบริหารกับการควบคุม โดยฝ่ายตุลาการ ทำให้มาตรฐานการคุ้มครองสิทธิยังขาดความชัดเจนในบางกรณี (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554); (มานิตย์ จุมปา, 2546)



จากการพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดไทยที่ผ่านมา พบว่า มีคดีจำนวนมากที่ประชาชนฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่อ้างว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ทว่า การตีความความหมายและลักษณะของ “กฎ” ตามมาตรา 3 ยังมีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ในเชิงลึกเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบกฎหมายปกครองแม่แบบอย่างสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีบรรทัดฐานการตรวจสอบ “ความสมเหตุสมผล” ของการจำกัดสิทธิที่ชัดเจนกว่า การศึกษาในประชากรกลุ่มตุลาการและนักกฎหมายปกครองไทย จึงเผชิญกับความท้าทายในการสร้างหลักเกณฑ์ที่ลงตัว เพื่อแยกแยะระหว่าง “การแบ่งแยกโดยมีเหตุผลอันควร” กับ “การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ” ซึ่งหากไม่มีเกณฑ์ที่แน่นอน ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมปกครอง

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการศึกษาเปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้งในไทย ฝรั่งเศส และเยอรมนี เพื่อวิเคราะห์หาเหตุผลทางกฎหมายที่ตุลาการใช้ในการวินิจฉัยจำแนกลักษณะของการเลือกปฏิบัติ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ไม่เพียงแต่จะเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับประเภทและลักษณะของกฎที่ขอบด้วยหลักความเสมอภาคเท่านั้น แต่ยังเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ฝ่ายปกครองในการออกกฎในอนาคต และเป็นมาตรฐานให้แก่ตุลาการศาลปกครองในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคดี เพื่อให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปอย่างมีเหตุผลและดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักความเสมอภาคอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความหมาย ลักษณะและประเภทของกฎตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
2. เพื่อศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองของต่างประเทศและราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการออกกฎโดยฝ่ายปกครอง
3. เพื่อศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการออกกฎโดยฝ่ายปกครอง
4. เพื่อศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการออกกฎโดยฝ่ายปกครอง
5. เพื่อศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับความเสมอภาคในการออกกฎหมายโดยฝ่ายปกครอง
6. เพื่อวิเคราะห์เหตุผลที่ตุลาการศาลปกครองใช้ในการวินิจฉัย จำแนกลักษณะของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตลอดจนการออกกฎหมายมีเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังที่ไม่อาจอ้างความเสมอภาคขึ้นต่อสู้การออกกฎได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสารเป็นหลัก โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาและแหล่งข้อมูล

ผู้วิจัยทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมาย (Legal Authorities) และเอกสารทางวิชาการ โดยแบ่งเป็นลำดับขั้น ดังนี้

- 1.1 กฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญ ศึกษาหลักความเสมอภาคที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศ และกฎหมายสูงสุดของประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส



ค.ศ. 1958 รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 (Basic Law) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.2 กฎหมายระดับรองและวิธีพิจารณาความ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง

1.3 แนวคำวินิจฉัยศาล ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทย และศาลปกครองสูงสุดในต่างประเทศ (ฝรั่งเศสและเยอรมนี) ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎ” ภายใต้อหลักความเสมอภาค

1.4 เอกสารทางวิชาการ หนังสือ ตำรา บทความวิจัย วิทยานิพนธ์ และวารสารทางกฎหมาย ทั้งในรูปแบบเอกสารสิ่งพิมพ์และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Online Databases) จากทั้งในและต่างประเทศ

2. ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 การรวบรวมและวิเคราะห์หลักพื้นฐาน (Data Collection & Baseline Analysis) ศึกษานิยามและประเภทของ “กฎ” ตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พร้อมทั้งรวบรวมทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคจากกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของไทย ฝรั่งเศส และเยอรมนี เพื่อสร้างกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการวิเคราะห์

ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาเปรียบเทียบคำวินิจฉัยศาล (Comparative Case Study) ดำเนินการสืบค้นและคัดเลือกคำวินิจฉัยศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎ โดยเน้นกรณีที่มีการกล่าวอ้างเรื่องการเลือกปฏิบัติ เพื่อศึกษามาตรฐานการตีความหลักความเสมอภาคของตุลาการในแต่ละระบบกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์เชิงลึกและสังเคราะห์ผล (Qualitative Analysis & Synthesis) นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) ตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยเน้นการวิเคราะห์เหตุผลทางนิติศาสตร์ (Legal Reasoning) ของศาลเพื่อจำแนก 1) ลักษณะของการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม 2) ลักษณะการปฏิบัติที่แตกต่างกันแต่มีเหตุผลอันสมควร 3) ข้อจำกัดของการอ้างหลักความเสมอภาคเพื่อต่อสู้กับการออกกฎ

ขั้นตอนที่ 4 การสรุปผลและข้อเสนอแนะ สังเคราะห์ผลการวิจัยเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงมาตรฐานการออกกฎของฝ่ายปกครองไทย และแนวทางการตรวจสอบของศาลปกครองไทยให้สอดคล้องกับหลักสากล

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยจะทำการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคตามกฎหมายระหว่างประเทศและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและของราชอาณาจักรไทย คำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศและราชอาณาจักรไทย ที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักความเสมอภาคมาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

1. ความหมาย ลักษณะและประเภทของกฎ ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.1 ความหมายของ “กฎ” หมายถึง กฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร โดยได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติหรือโดยอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในทางกฎหมายนั้น มาตรา 3 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของ กฎ ไว้ว่า “กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, 2542)

1.2 ลักษณะของกฎ จากคำนิยาม “กฎ” ตามมาตรา 3 วรรค 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้ทราบว่า “กฎ” มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ 1) บุคคลถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการ ต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภทต่าง ๆ 2) ลักษณะของการกระทำของบุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการหรือ ได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องกำหนดไว้ให้เป็นนามธรรม (Abstract) และ 3) กฎจะต้องไม่มีเนื้อหาสาระที่เป็นหลักการที่มีความสำคัญมากหรือเป็นเรื่องที่จำกัดสิทธิบุคคลหรือเป็นบทบัญญัติที่มีโทษในทางอาญา (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, 2539)

1.3 ประเภทของกฎ พิจารณาตามมาตรา 3 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาจจำแนกประเภทของกฎออกเป็น ดังนี้

1.3.1 พระราชกฤษฎีกา กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ตามอำนาจของกฎหมายแม่บท

1.3.2 กฎกระทรวง กฎหมายที่รัฐมนตรีออกตามอำนาจในพระราชบัญญัติ

1.3.3 ประกาศกระทรวง ประกาศที่กระทรวงออกเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือรายละเอียดเพิ่มเติม

1.3.4 ข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.5 ระเบียบ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ

1.3.6 ข้อบังคับ ข้อกำหนดที่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับทั่วไป

1.3.7 บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น ประกาศหรือข้อกำหนดอื่น ๆ ที่มีผลใช้กับบุคคลทั่วไป ไม่ใช่เฉพาะราย (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, 2542)

2. คำวินิจฉัยของศาลปกครองของต่างประเทศและราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการออกกฎโดยฝ่ายปกครอง

2.1 หลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

หลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 กฎหมายที่เป็นกติกาในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ก่อตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย จัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น ก่อตั้งระบบการแบ่งแยกอำนาจ และรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายดังกล่าวนี้หลายประเทศในโลกที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญ (Constitution)” แต่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นเรียกกฎหมายนั้นว่า “กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 แก้ไขเพิ่มเติม 28 มีนาคม ค.ศ. 2019 (Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949 amendment 28 March 2019) กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับรองหลักความเสมอภาคทั่วไปและเฉพาะเรื่องไว้ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ

2.2 หลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ยุคเริ่มต้น (พ.ศ. 2475) ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ไทยยังไม่มีหลักความเสมอภาคที่ชัดเจน จนกระทั่งคณะราษฎรประกาศ “หลัก 6 ประการ” และบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับแรกให้ชายและหญิงมีสิทธิเลือกตั้งเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม ในยุคแรกหลักการนี้ยังไม่ส่งผลในทางปฏิบัติมากนัก

จุดก้าวกระโดด (พ.ศ. 2540) มีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่นำแนวคิดสากลมาบัญญัติอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้หลักความเสมอภาคมีความก้าวหน้าและทัดเทียมกับนานาชาติมากขึ้น



ปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560) มีการรับรองความเสมอภาคอย่างครอบคลุม ได้แก่

- ความเท่าเทียมทางกฎหมาย ห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ อายุ ความพิการ หรือฐานะทางสังคม
- การคุ้มครองกลุ่มเฉพาะ รัฐสามารถออกมาตรการช่วยเหลือเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส

ได้โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

- สิทธิในสวัสดิการ รับรองสิทธิการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับผู้ยากไร้ และการดูแลผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในการดำรงชีวิตอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญเยอรมนีและไทยต่างรับรองหลักความเสมอภาคเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยปัจจุบันไทยขยายความครอบคลุมทั้งความเท่าเทียมทางกฎหมาย การห้ามเลือกปฏิบัติ และการออกมาตรการคุ้มครองกลุ่มเฉพาะ เพื่อสร้างความยุติธรรมในการดำรงชีวิตอย่างเป็นรูปธรรม

3. ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการออกกฎโดยฝ่ายปกครอง

ความเสมอภาคในกฎหมายและกฎเกณฑ์

ครอบคลุมถึงฝ่ายบริหาร: พลเมืองต้องได้รับความเสมอภาคทั้งจากกฎหมาย (นิติบัญญัติ) และกฎเกณฑ์/ประกาศ (ฝ่ายปกครอง)

บรรทัดฐาน: การยกเว้นข้อจำกัดทางจรรยาบรรณให้รถบริการสาธารณะบางประเภท แต่ปฏิเสธรถรับส่งนักเรียน ถือว่าขัดต่อหลักความเสมอภาค

ความเสมอภาคทางการศึกษา

สิทธิของเด็กพิการ: รัฐต้องจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เด็กพิการอย่างเท่าเทียม หากละเลยถือเป็นการกีดกันที่รัฐต้องชดเชยค่าเสียหาย

ความต่อเนื่องของบริการ: การปิดสถานศึกษาเพื่อจัดสอบเข้ามหาวิทยาลัยจนกระทบการสอบปลายภาคของนักเรียนปกติ ถือว่าขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

ความเท่าเทียมในเครื่องมือ: การให้สิทธิผู้สมัครผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Minitel) ก่อนช่องทางปกติ เป็นการเลือกปฏิบัติเพราะไม่ใช่ทุกคนที่เข้าถึงเทคโนโลยีได้เท่ากัน

ความเสมอภาคในการจัดซื้อจัดจ้างและธุรกิจ

การแข่งขันที่เสรี: รัฐต้องไม่สร้างเงื่อนไขที่กีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ เช่น การอนุญาตให้รายเดิมดำเนินกิจการบางอย่างได้ทันทีในขณะที่รายใหม่ต้องรอเวลา ถือเป็นการเอื้อประโยชน์ที่ขัดต่อกฎหมาย

ความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะ

ความแตกต่างที่ยอมรับได้: การให้สิทธิพิเศษแก่ “ผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร” (เช่น ลดหย่อนค่าไฟ) ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หากบุคคลมีสถานะหรือข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างกันจริง

การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม: การให้สิทธิประโยชน์แก่เฮลิคอปเตอร์บางกลุ่ม (เช่น การกิจสำรวจ) มากกว่าเฮลิคอปเตอร์ทั่วไปเกินจำเป็น ถือว่าขัดต่อหลักความเสมอภาค

ความเสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ

การจัดลำดับความสำคัญ: รัฐสามารถเลือกบังคับใช้มาตรการ (เช่น ภาษีหรือสุภาษณ์ามัย) กับกลุ่มเป้าหมายขนาดใหญ่ก่อนได้ โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติหากกลุ่มที่เหลื้อย่างคงต้องปฏิบัติภายใต้มาตรฐานเดียวกันในอนาคต

หัวใจสำคัญของหลักความเสมอภาคในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส คือ การปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันให้เหมือนกัน และสิ่งที่ต่างกันให้ต่างกันตามความเหมาะสม โดยต้องมีเหตุผลอันสมควรทางข้อเท็จจริงรองรับเสมอ

4. ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการออกกฎโดยฝ่ายปกครอง

ความเสมอภาคระหว่างเพศ (ชาย - หญิง)

ศาลวางบรรทัดฐานว่า “เพศ” ไม่ใช่ลักษณะที่จะนำมาใช้แบ่งแยกปฏิบัติให้แตกต่างกันในทางกฎหมายได้ การห้ามผู้หญิงทำงานกลางคืน: ศาลวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยใช้เพศเป็นเกณฑ์ รัฐต้องไม่ตอกย้ำบทบาทหญิงชายตามประเพณีดั้งเดิมที่ก่อให้เกิดภาระหรือผลเสียต่อสตรี และต้องให้โอกาสสตรีเท่าเทียมกับบุรุษ

การบังคับใช้ชื่อสกุลสามี: กฎหมายเดิมที่กำหนดให้ต้องใช้ชื่อสกุลฝ่ายชายเป็นชื่อสกุลคู่สมรสเท่านั้น ถือเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของสตรี แม้จะยอมให้เพิ่มชื่อสกุลเดิมของสตรีต่อท้ายได้ก็ยังถือว่าเสียเปรียบ รวมถึงการบังคับให้บุตรต้องใช้ชื่อสกุลบิดาเพียงอย่างเดียวก็ถือว่าไม่เท่าเทียมเช่นกัน

ความเสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ (การจัดเก็บภาษี)

ศาลวินิจฉัยว่ารัฐสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันสำหรับกลุ่มบุคคลที่ต่างกันได้ หากมี “เหตุผลอันสมควรทางข้อเท็จจริง” หรือเพื่อ “ประโยชน์มหาชน”

กรณีการเก็บภาษีโรงรับจำนำ vs ธนาคาร: แม้โดยหลักกฎหมายควรมีความเป็นเอกภาพ (เก็บเท่ากัน) แต่ศาลเห็นว่า การเก็บภาษีธนาคารในอัตราที่ต่างไปนั้นไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค เนื่องจากธนาคารมีภาระค่าใช้จ่ายและต้นทุนสูงกว่า (เช่น การสำรองเงินตามนโยบายธนาคารกลาง) หรือกิจการธนาคารมีความสำคัญต่อประโยชน์มหาชนในเชิงนโยบายเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่า (เช่น การกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้ด้อยโอกาส)

หัวใจของหลักความเสมอภาคในเยอรมนี คือ ในเรื่องสิทธิส่วนบุคคล (เพศ): รัฐจะนำความแตกต่างทางชีวภาพมาเป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติไม่ได้ ต้องมุ่งให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริงในสังคม และในเรื่องนโยบายรัฐ (ภาษี/เศรษฐกิจ): รัฐสามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ หากความแตกต่างนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ต่างกัน และทำเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์ส่วนรวม

5. ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับความเสมอภาคในการออก กฎหมายโดยฝ่ายปกครอง

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า “ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ” (ชอบด้วยกฎหมาย)

ศาลยึดหลักว่า “การปฏิบัติต่างกัน ในสาระสำคัญที่ต่างกัน สามารถทำได้” หากมีเหตุผลอันสมควร

เกณฑ์ฐานะทางเศรษฐกิจ (พ. 18/2547): การเก็บภาษีสรรพสามิตจากสนามกอล์ฟโดยอ้างว่าผู้ใช้บริการมีฐานะดี ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลบนพื้นฐานความแตกต่างในสาระสำคัญ (ความสามารถในการเสียภาษี)

เกณฑ์สถานะทางกฎหมาย (พ. 12-13/2558): การปรับค่าจ้างลูกจ้างรัฐวิสาหกิจต่างจากข้าราชการ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะทั้งสองกลุ่มมีสถานะ คุณสมบัติ และกฎหมายที่ให้อำนาจต่างกัน

เกณฑ์หน้าที่ความรับผิดชอบ (อ. 172/2559): การให้เงินพิเศษแก่นักบินสูงกว่าช่างเครื่องบิน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะลักษณะงานและความรับผิดชอบแตกต่างกันในสาระสำคัญ

เกณฑ์เชิงนโยบายและพื้นที่ (พ. 8-10/2546): การห้ามออกโฉนดที่ดินบนเกาะเป็นการทั่วไป มีเหตุผลเพื่อคุ้มครองทรัพยากรของรัฐ ไม่ได้เจาะจงเลือกปฏิบัติกับเกาะใดเกาะหนึ่ง

เกณฑ์ความร้ายแรงของความผิด (อ. 31/2553): การลดโทษให้นักโทษคดียาเสพติดน้อยกว่าคดีอื่นในพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะคดียาเสพติดเป็นภัยร้ายแรงต่อสังคม มีเหตุผลอันสมควรในการปราบปรามอย่างเด็ดขาด



กรณีศึกษาที่ศาลวินิจฉัยว่า “เป็นการเลือกปฏิบัติ” (ไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

ศาลยึดหลักว่า “กลุ่มที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ต้องได้รับปฏิบัติเหมือนกัน” หากแบ่งกลุ่มโดยไม่มีเหตุผลรองรับจะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การละเมิดสิทธิตามสัญญา (พ. 26/2546): มติ ครม. ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. จนไปจำกัดสิทธิของเอกชนคู่สัญญาเดิม ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและใช้อำนาจปกครองเกินขอบเขตสัญญา

การกำหนดเงื่อนไขเวลาที่ล้าหลัง (อ. 148/2549): การให้สิทธิยกเว้นภาษีแก่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเฉพาะกลุ่มที่สมัครในช่วงเวลาที่กำหนด ทั้งที่กลุ่มอื่นมีคุณสมบัติ (อายุ/อายุงาน) เหมือนกันทุกประการ ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

การกีดกันด้วยสภาพทางกาย/เพศสภาพ (คำสั่ง 211/2554): การประกาศห้ามกะเทยนั่งบนกระถางประกวดเป็นการกีดกันด้วยเหตุแห่งสภาพทางกายหรือจิตใจ ขัดต่อหลักความเสมอภาคอย่างชัดเจน

การแบ่งกลุ่มโดยปราศจากเหตุผล (อ. 479/2556): การออกกฎ ก.ตร. แบ่งกลุ่มรองผู้บัญชาการตำรวจเป็น 2 กลุ่ม เพื่อใช้เกณฑ์ระยะเวลาขึ้นตำแหน่งต่างกัน ทั้งที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

หัวใจสำคัญของราชอาณาจักรไทย คือ การกระทำของรัฐจะไม่ขัดหลักความเสมอภาค หาก 1) ปฏิบัติต่อคนที่มี “สาระสำคัญเหมือนกัน” อย่างเท่าเทียมกัน 2) ปฏิบัติต่อคนที่มี “สาระสำคัญต่างกัน” ให้แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม และ 3) มี “เหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง” และมุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่เป็นไปตามอำเภอใจ

6. วิเคราะห์เหตุผลที่ตุลาการศาลปกครองใช้ในการวินิจฉัย จำแนกลักษณะของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตลอดจนการออกกฎหมายมีเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังที่ไม่อาจอ้างความเสมอภาคขึ้นต่อสู้การออกกฎได้

หลักการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลและหลักความชอบด้วยเหตุผลเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง

หลักความเสมอภาคที่ต้องคำนึงถึงเรื่องความแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท ๆ ทำให้การปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทแตกต่างกันออกไปที่จะชอบด้วยเหตุผลแก่การรับฟัง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ซึ่งจะกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้ 1) การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในกรณีนั้นมีความมุ่งหมายที่ชอบธรรมก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายให้อำนาจไว้ 2) การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในกรณีนั้นเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมได้จริง และ 3) การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในกรณีนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมในการปฏิบัติต่อบุคคลในกรณีใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขประการใดประการหนึ่งข้างต้น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมต่อบุคคลซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการออกกฎโดยฝ่ายปกครอง สามารถอภิปรายได้ว่าหลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะในกฎหมายปกครองซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรองหรือ “กฎ” อันมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปต่อประชาชน การที่กฎหมายมีลักษณะเป็นนามธรรมและไม่มุ่งใช้บังคับเฉพาะบุคคล ทำให้การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎจำเป็นต้องอาศัยหลักความเสมอภาคเป็นเกณฑ์สำคัญในการตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจโดยพลการหรือก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (สำนักกฎหมายปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546); (มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2550)

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ในเชิงแนวคิด หลักความเสมอภาคได้รับการรับรองอย่างชัดเจนทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งบัญญัติรับรองความเสมอภาคทั้งในลักษณะทั่วไปและเฉพาะด้าน และมุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอย่างเคร่งครัด โดยไม่ยอมให้รัฐเลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เช่น การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ขณะเดียวกัน แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักการสำคัญว่า บุคคลที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และการปฏิบัติที่แตกต่างจะกระทำได้อต่อเมื่อมีเหตุผลอันสมควรทางข้อเท็จจริงรองรับเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับความเสมอภาคในเชิงเนื้อหา มิใช่เพียงความเสมอภาคในเชิงรูปแบบ (Wikisource, 1919); (กนกวรรณ อิทธิวิภาต, 2552)

สำหรับประเทศไทย ผลการศึกษา พบว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้พัฒนาไปในทิศทางเดียวกับกฎหมายต่างประเทศ โดยศาลได้วางหลักสำคัญว่า การปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน และหากบุคคลมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ รัฐย่อมสามารถกำหนดมาตรการที่แตกต่างกันได้ ทั้งนี้ต้องมีเหตุผลอันสมควรและมุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าศาลปกครองไทยมิได้ยึดหลักความเสมอภาคแบบเคร่งครัดในเชิงรูปแบบ หากแต่คำนึงถึงข้อเท็จจริงและบริบทของแต่ละกรณีเป็นสำคัญ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2494); (มะลิ ทิพย์ประจง และคณะ, 2568)

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์เหตุผลของศาลทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่า การพิจารณาว่าการเลือกปฏิบัติใดเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาร่วมกับหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ มาตรการของรัฐต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม มีความเหมาะสมในการบรรลุวัตถุประสงค์ และมีความจำเป็นโดยไม่เกินสมควร หากมาตรการดังกล่าวไม่สามารถผ่านเกณฑ์เหล่านี้ได้ ก็อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค อันเป็นหลักการสำคัญที่ได้รับการยอมรับในทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ (นิติณัฐ์ นุเวช วงษ์มงคล, 2567); (Tomuschat, C. et al., 2025)

ยิ่งไปกว่านั้น ผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่าหลักความเสมอภาคมิได้เป็นเพียงหลักห้ามการเลือกปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการออกกฎ กล่าวคือ แม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือออกกฎที่มีลักษณะแตกต่างกันได้ แต่ต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าความแตกต่างดังกล่าวมีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอ และสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ มิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ (ฤทัย หงส์ศิริ, 2543)

ผลการวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า หลักความเสมอภาคเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ และเป็นหลักที่ช่วยสร้างสมดุลระหว่างอำนาจของรัฐกับสิทธิของประชาชน ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ต่างให้การยอมรับและพัฒนาหลักการดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ การปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันต้องเหมือนกัน และการปฏิบัติต่อสิ่งที่แตกต่างต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลอันสมควรและตรวจสอบได้ ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นธรรมในสังคมและเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบกฎหมายในระยะยาว

สรุปและข้อเสนอแนะ

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญทางกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลที่มีข้อเท็จจริงหรือสาระสำคัญเหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และบุคคลที่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม หากมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสถานการณ์ที่เหมือนกัน หรือปฏิบัติแบบเดียวกันในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ย่อมถือว่าขัดต่อหลักความเสมอภาค เว้นแต่จะมีเหตุผลที่หนักแน่นและสมควรรับฟังได้ ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาข้อพิพาททางการปกครอง โดยมุ่งสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ จากการศึกษาคำวินิจฉัยของ



ศาลปกครอง พบว่า การตีความและการปรับใช้หลักความเสมอภาคในแต่ละคดีอาจแตกต่างกันไปตามองค์คณะผู้พิจารณาคดี ทำให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องในการวินิจฉัย ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการออกกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ศาลปกครองมักใช้หลักย่อยของความเสมอภาค 4 ประการ ได้แก่ ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ความเสมอภาคในการทำงานในฝ่ายปกครอง ความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ และความเสมอภาคในการได้รับการบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ศาลยังนำหลักการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญมาใช้ประกอบการวินิจฉัยด้วย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีแม้จะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ แต่หากมีเหตุผลอันสมควร เช่น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ศาลอาจวินิจฉัยว่าไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ผู้วิจัยจึงเสนอแนะว่า ศาลปกครองควรใช้หลักความเสมอภาคในการพิจารณาคดีให้มากขึ้นและมีแนวทางที่ชัดเจน ควรพิจารณาพื้นฐานและเจตนารมณ์ของกฎหมายก่อนตีความ รวมทั้งพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครองให้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ ควรมีการรวบรวมและจำแนกคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้เป็นแนวทางให้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยคดีได้สอดคล้องกัน อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมและลดจำนวนคดีอุทธรณ์ในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- กนกวรรณ อธิธิวิภาต. (2552). ศาลปกครองกับหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง (ศึกษาเปรียบเทียบประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2494). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นิติบัญญัติ นุเวชวงษ์มงคล. (2567). การใช้อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, 13(2), 321-368.
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (2542). พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. เรียกใช้เมื่อ 23 มกราคม 2569 จาก <https://shorturl.asia/4fJvS>
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (2539). พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. เรียกใช้เมื่อ 23 มกราคม 2569 จาก <https://shorturl.asia/rl1Nu>
- มะลิ ทิพย์ประจง และคณะ. (2568). บทบาทของกฎหมายปกครองของไทย. วารสารวิชาการสิรินธรปริทรรศน์, 26(1), 9-15.
- มานิตย์ จุมปา. (2546). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. (2550). สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แนวคำถาม. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 8 (6 เมษายน 2560).
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2543). การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล โดยไม่เป็นธรรม วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 2(6), 19-36.



- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์.
- สำนักกฎหมายปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2546). รวมกฎหมาย การปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: หจก. ไอเดีย สแควร์.
- Tomuschat, C. et al. (2025). Basic Law for the Federal Republic of Germany. Retrieved February 18, 2026, from <https://shorturl.asia/SJU7b>
- Wikisource. (1919). Weimar Constitution. Retrieved January 1, 2026, from <https://shorturl.asia/0y7J8>