



## Supervision and Review of the Exercise of Administrative Discretion under Administrative Law by Government Officials

**Kampon Wantha<sup>1\*</sup>**

*1 College of Politics and Governance, Shinawatra University, Thailand*

*\* Corresponding author. E-mail: kamponw823@gmail.com*

### Abstract

This academic article, entitled “The Principle of the Rule of Law in Administrative Law,” examines a fundamental principle governing the exercise of power by administrative authorities, which directly affects the rights of individuals. A key legal issue lies in the risk that administrative authorities may exercise discretionary power beyond legal boundaries, contrary to the principles of legality, proportionality, and procedural fairness, thereby affecting individual rights and leading to ineffective legal remedies. The objectives of this study are: (1) to explain the relationship between administrative law and the principle of the rule of law; (2) to examine legal standards used to review and control the exercise of administrative power by state officials; and (3) to assess mechanisms for reviewing administrative power within administrative organizations under Thai law, with comparative reference to foreign legal systems concerning administrative power and its control. Methodologically, this article employs doctrinal legal research, involving analysis of legal principles and comparative law. The study relies on constitutional provisions relating to the rule of law, the structure of administrative courts, court judgments and decisions reflecting legality and proportionality review, as well as academic works concerning the rule of law and proportionality. The findings indicate that both foreign legal systems and the Thai legal system recognize the authority of administrative officials to exercise public power affecting individuals. Such power must have a legal basis and be exercised in accordance with the rule of law to ensure legality and proper administrative action. The exercise of administrative power must comply with the principles of proportionality and fairness. However, in practice, the exercise of administrative power in Thailand has not always fully adhered to the objectives of administrative law and the rule of law. Therefore, it is necessary to strengthen administrative mechanisms that are clear, consistent, and fair, and to establish effective review systems to ensure that the rule of law is genuinely implemented in practice.

**Keywords:** Rule of Law, Exercise of Administrative Power, Administrative Discretion, Legality, Proportionality



## การควบคุมตรวจสอบการใช้หลักนิติธรรมตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง

กำพล วันทา<sup>1\*</sup>

1 วิทยาลัยการเมืองการปกครองและการบริหาร มหาวิทยาลัยชินวัตร

\* Corresponding author. E-mail: kamponw823@gmail.com

### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษา “หลักนิติธรรม” ภายใต้กฎหมายปกครองที่เป็นหลักการสำคัญในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชน โดยปัญหาทางกฎหมายสำคัญอยู่ที่ความเสียหายซึ่งฝ่ายปกครองอาจใช้ดุลพินิจโดยขาดกรอบจำกัดที่เพียงพอตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน และความเป็นธรรมทางกระบวนการ จนอาจมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชน และทำให้การเยียวยาทางกฎหมายไม่มีประสิทธิผล งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์คือ (1) อธิบายความสัมพันธ์เชิงหลักการระหว่างกฎหมายปกครองกับหลักนิติธรรม (2) ระบุมาตรฐานทางกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมตรวจสอบอำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง และ (3) ประเมินกรอบอำนาจขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายไทยโดยอาศัยข้อค้นพบเชิงเปรียบเทียบจากประเทศที่ใช้อำนาจทางปกครองและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง โดยใช้การวิจัยเชิงเอกสารทางนิติศาสตร์ ประกอบการวิเคราะห์เชิงเหตุผลทางกฎหมายและการเปรียบเทียบกฎหมาย โดยใช้ข้อมูลจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักนิติธรรม โครงสร้างสถาบันศาลปกครอง คำวินิจฉัย/คำพิพากษาศาลที่สะท้อนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความได้สัดส่วน รวมทั้งงานวิชาการสำคัญเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วน ผลการศึกษาพบว่า ทั้งในระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายประเทศไทย กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ในการบริการสาธารณะที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนจะต้องมีฐานอำนาจและใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องไม่เกินหลักแห่งความได้สัดส่วนและหลักแห่งความเป็นธรรม แต่กระนั้นก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครององค์กรภายในฝ่ายปกครองของไทยยังทำหน้าที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองในหลักนิติธรรม และในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จึงมีนัยว่าจำเป็นต้องเสริมสร้างระบบกลไกที่เป็นมาตรฐานมีความชัดเจน แน่นนอน และเป็นธรรม เพื่อให้การปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบให้ มีประสิทธิภาพเพื่อทำให้หลักนิติธรรมเกิดผลอย่างในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

**คำสำคัญ:** หลักนิติธรรม, การใช้อำนาจทางปกครอง, ดุลพินิจทางปกครอง, หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักความได้สัดส่วน

### บทนำ

หลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐประชาธิปไตยที่กำหนดให้บุคคลและองค์กรของรัฐทุกประเภทต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจใช้อำนาจโดยปราศจากฐานอำนาจและกรอบจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดได้ นอกจากนี้ ในการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยควมมีเหตุผลและความเป็นธรรม หรือที่เรียกว่า “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ซึ่งหลักการดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญในการกำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐ



ฝ่ายปกครองทั้งในแง่ของการออกกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับใด ๆ และในแง่ของการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งโดยหลักการของหลักนิติรัฐซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการบริหารกิจการสาธารณะนั้นย่อมเจือด้วยหลักนิติธรรมอยู่ด้วยเสมอ หากแต่การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองที่อาจใช้กฎหมายโดยปราศจากฐานอำนาจและกรอบจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ที่ขาดความมีเหตุผลและความเป็นธรรม อันมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองดังกล่าวทั้งโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเองและองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมาย และไม่กระทบสิทธิของปัจเจกชนเกินสมควรแก่เหตุ

อย่างไรก็ดี ปัญหาการใช้อำนาจรัฐกับหลักนิติธรรมในกฎหมายปกครอง พบว่า ปัญหาเชิงนิติศาสตร์มิได้อยู่ที่รัฐมีอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะ หากแต่อยู่ที่การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองนั้นถูกจำกัดและถูกควบคุมตรวจสอบได้เพียงใด โดยเฉพาะการใช้ “ดุลพินิจทางปกครอง” ที่มีความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจรัฐโดยไม่เป็นธรรมและเกินความจำเป็นซึ่งมักเกิดขึ้นได้มากที่สุด เมื่อฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี แต่กลับใช้มาตรการที่รุนแรงเกินสมควร หรือไม่ดำเนินกระบวนการที่เป็นธรรม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นย่อมกระทบต่อสิทธิของประชาชนและบั่นทอนความชอบธรรมของการปกครองภายใต้กฎหมาย

จากการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมา พบว่า การศึกษาเพื่ออธิบายความสัมพันธ์เชิงหลักการระหว่างกฎหมายปกครองกับหลักนิติธรรมในฐานะกลไกจำกัดอำนาจรัฐ การสังเคราะห์มาตรฐานสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายปกครองในการใช้หลักนิติธรรม และเชื่อมโยงสู่บริบทไทย ตลอดจนการศึกษาข้อจำกัดของกลไกปัจจุบันตามข้อมูลที่มีและนำเสนอข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลของหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติ ในบริบทที่เป็นอยู่ปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาอย่างชัดเจน ดังนั้น การวิจัยเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้หลักนิติธรรมตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองจะนำไปสู่การปฏิบัติที่มีความถูกต้องและชัดเจนยิ่งขึ้น

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่ออธิบายความสัมพันธ์เชิงหลักการระหว่างกฎหมายปกครองกับหลักนิติธรรมในฐานะกลไกจำกัดอำนาจรัฐ
2. เพื่อสังเคราะห์มาตรฐานสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายปกครองในการใช้หลักนิติธรรม และเชื่อมโยงสู่บริบทไทย
3. เพื่อศึกษาข้อจำกัดของกลไกปัจจุบันตามข้อมูลที่มีและนำเสนอข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลของหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติ

## ระเบียบวิธีวิจัย

### รูปแบบการวิจัย

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสารทางนิติศาสตร์ (Doctrinal Legal Research) ผสานการวิเคราะห์เชิงเหตุผลทางกฎหมายและการเปรียบเทียบกฎหมาย เพื่อสังเคราะห์มาตรฐานการตรวจสอบและจำกัดอำนาจฝ่ายปกครองภายใต้หลักนิติธรรม



### **ขอบเขตการศึกษาและโครงสร้างบทความ**

บทความนี้ศึกษาบทบาทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยว่าด้วยหลักนิติธรรม การจัดตั้งศาลปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวคิดและพัฒนาการของหลักนิติรัฐ/หลักนิติธรรม/État de droit และตัวอย่างแนววินิจฉัยศาลปกครองไทยที่สะท้อนมาตรฐานความชอบด้วยกฎหมายและความได้สัดส่วน รวมทั้งการใช้หลักกฎหมายทั่วไปเพื่ออุดช่องว่าง ก่อนสรุปผลและอภิปรายเชิงหลักการ พร้อมข้อเสนอแนะ

#### **แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย**

1. กฎหมายและเอกสารทางการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง) รัฐธรรมนูญ 2540 (มาตรา 276) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งเอกสารต่างประเทศตามข้อมูลตั้งต้น เช่น Constitutional Reform Act 2005 มาตรา 1 และข้อมูลพัฒนาการเชิงสถาบันของเยอรมนีและฝรั่งเศส (รวมถึง Conseil d'État)

2. คำพิพากษา/แนววินิจฉัย ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อบ 272/2567 (ที่ประชุมใหญ่) กรณีข้าราชการถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง

3. งานวิชาการ ภาษาไทยและภาษาอังกฤษตามข้อมูลตั้งต้น ได้แก่ งานของวรพจน์ วิศวตพิชญ์ สมคิด เลิศไพฑูรย์ บุญชู ณ ป้อมเพชร วารสารวิชาการศาลปกครอง ตลอดจนงานของ Lord Bingham, Lord Reed, Yutaka Arai-Takahashi, Thio Li-ann และเอกสาร Rule of Law Checklist (Venice Commission, 2016)

#### **การเก็บรวบรวมและจัดระบบข้อมูล**

รวบรวมแหล่งข้อมูลตามรายการข้างต้น แล้วจัดหมวดหมู่เป็น 3 ส่วน ได้แก่ (ก) กรอบแนวคิดเปรียบเทียบ (Rule of Law/Rechtsstaat/ État de droit) (ข) มาตรฐานควบคุมตรวจสอบอำนาจทางปกครอง (ความชอบด้วยกฎหมาย ความได้สัดส่วน ความเป็นธรรมทางกระบวนการ ความคาดหมายอันชอบธรรม ฯลฯ) และ (ค) กลไกควบคุมตรวจสอบองค์กรภายในฝ่ายปกครองและโดยศาล

#### **การวิเคราะห์ข้อมูล**

วิเคราะห์โดยการให้เหตุผลทางกฎหมายและการสังเคราะห์เชิงระบบ เพื่อสกัดองค์ประกอบร่วมของหลักนิติธรรมในกฎหมายปกครอง และใช้การเปรียบเทียบเชิงนิติศาสตร์เพื่ออธิบายความแตกต่างของมาตรฐานและสถาบันในแต่ละระบบ ก่อนสรุปเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “อำนาจทางปกครอง-ผลกระทบต่อสิทธิ - กลไกการควบคุมตรวจสอบ”

#### **ความน่าเชื่อถือและข้อจำกัดของการวิจัย**

บทความนี้จำกัดการใช้ข้อมูลเฉพาะแหล่งที่ปรากฏในข้อมูลตั้งต้น ทำให้ขอบเขตเอกสารมีความชัดเจนและตรวจสอบได้ แต่มีข้อจำกัดคือไม่ขยายชุดคำพิพากษาหรือเอกสารเพิ่มเติมนอกเหนือจากรายการดังกล่าว อันสอดคล้องกับเงื่อนไขของบทความและธรรมชาติของการวิจัยเชิง doctrinal ที่มุ่งสังเคราะห์มาตรฐานและเหตุผลทางกฎหมายเป็นสำคัญ

### **สรุปผลการวิจัย และอภิปรายผล**

#### **สรุปผลการวิจัย**

1. แก่นร่วมของหลักนิติธรรมในกฎหมายปกครองเชิงเปรียบเทียบ ผลการศึกษาพบว่า การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองภายในของอังกฤษ (Internal Administrative Review) เป็นกลไกตามหลักนิติธรรมที่มุ่งเน้นการให้เหตุผลและความเป็นธรรม เพื่อความคุ้มครองสิทธิประชาชน และการบังคับใช้กฎหมายที่เท่าเทียมกัน ผ่านระบบการร้องเรียน (Complaints) การอุทธรณ์คำสั่ง



ต่อผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชา และการใช้มาตรฐานคู่มือปฏิบัติ (Code of Practice) เพื่อสร้างความคาดหวังอันชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยศาลนั้น ประเทศอังกฤษใช้ judicial review ผ่านศาลยุติธรรมทั่วไป โดยพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง (Legality) โดยศาลสูงจะทำหน้าที่ตรวจสอบว่าหน่วยงานรัฐกระทำการเกินอำนาจ ขั้นตอนไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ สำหรับประเทศเยอรมนี การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เน้นหลักนิติธรรมและความชอบด้วยกฎหมาย ผ่านกระบวนการทบทวนภายใน (Internal Review) ก่อนถึงศาล โดยมีกลไกสำคัญคือ การทำคำร้องคัดค้าน (Widerspruchsverfahren) เพื่อให้ฝ่ายปกครองทบทวนความถูกต้องและความเหมาะสมของคำสั่งตนเองตามหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยศาลนั้น ประเทศเยอรมนี ใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำและคำสั่งทางปกครองอย่างเข้มงวด ภายใต้หลักนิติธรรม โดยพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (VwVfG) ซึ่งครอบคลุมการตรวจสอบดุลพินิจ การตีความกฎหมาย และหลักความได้สัดส่วน ส่วนประเทศฝรั่งเศส การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส (Internal Administrative Control) เน้นระบบการตรวจการและทบทวนกันเองภายในสายบังคับบัญชา เพื่อความรวดเร็วและประสิทธิภาพ โดยมีเครื่องมือสำคัญคือการใช้อำนาจตามลำดับชั้น (Hierarchy) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และองค์กรตรวจสอบเฉพาะทาง เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้อำนาจชอบด้วยกฎหมาย ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยศาลนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศส (Conseil d'État และศาลชั้นต้น/อุทธรณ์) มีบทบาทสำคัญในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยมุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งศาลมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งมิชอบ หรือสั่งบังคับให้ปฏิบัติ

2. มาตรฐานสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายปกครองในการใช้หลักนิติธรรม และเชื่อมโยงสู่บริบทของประเทศไทย การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้นในแง่ของโครงสร้างได้มีการตรวจสอบทั้งโดยผู้บังคับบัญชา (สายบังคับบัญชา) และการตรวจสอบโดยองค์กร เช่น การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่ในแง่ของเนื้อหาแล้วการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองมักจะพิจารณาควบคุมตรวจสอบเพียงเฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย ที่ไม่ก้าวล่วงถึงดุลพินิจอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม แต่สำหรับการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองนั้น ศาลปกครองไทยจะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง รวมถึงการใช้หลักความเป็นธรรม หลักความได้สัดส่วนเป็นมาตรฐานสำคัญ จะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อป 272/2567 (ที่ประชุมใหญ่) ที่วินิจฉัยกรณีผู้ฟ้องคดีถูก ปปช.ชี้มูลว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการต่อมา ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลตำบลโนนสมบูรณ์ เป็นความผิดตามมาตรา 157 และมาตรา 162 (1) (4) และคดีถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษา คดีปกครองเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับให้ศาลปกครองจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา เมื่อข้อเท็จจริงได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กล่าวหา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบระหว่างการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในฝ่ายปกครองให้ เป็นไปตามหลักนิติธรรมทั้งของประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยแล้ว พบว่า มีแนวคิดการควบคุมอำนาจฝ่ายปกครองมีการพัฒนาแตกต่างกันตามโครงสร้างระบบกฎหมายและสถาบัน โดย



ในอังกฤษ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ตามแนวคิดของ A.V. Dicey เน้นการไม่ใช้อำนาจโดยพลการ ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิผ่านคำพิพากษาของศาล โดยกลไกสำคัญคือ judicial review ผ่านศาลยุติธรรมทั่วไป ขณะที่เยอรมนีภายใต้หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) และฝรั่งเศสภายใต้หลัก État de droit เน้นการผูกมัดรัฐไว้กับกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐาน พร้อมมีบทบาทของศาลเฉพาะทางและการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง สำหรับประเทศไทย หลักนิติธรรม ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมาตรา 3 วรรคสองกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม นอกจากนี้ การจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ 2540 และการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้ระบบกฎหมายไทยมีกลไกตุลาการเฉพาะเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองอย่างเป็นระบบ

3. ข้อจำกัดของกลไกปัจจุบันในไทยตามข้อมูลที่ปรากฏ แม้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองหลักนิติธรรมในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนไว้ก็ตาม แต่มีข้อสังเกตในข้อมูลตั้งต้นว่า กลไกบังคับใช้หลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการให้เหตุผลประกอบ (Justification) หรือ การใช้หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) หรือการใช้หลักความสมเหตุสมผล (Reasonable) ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง และกำกับดูแลให้ทุกองค์กรของรัฐปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัดยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากภายในฝ่ายปกครองเองยังขาดความชัดเจนของระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้ปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติตามหลักนิติธรรมยังไม่เกิดผลเต็มที่ จำเป็นต้องเสริมสร้างระบบกลไกที่เป็นมาตรฐานเพื่อให้การปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างสม่ำเสมอ

จากข้อมูลที่มีอยู่พบว่า ข้อจำกัดเป็นประเด็นที่ควรได้รับการจัดวางให้ชัดเจนและได้รับการแก้ไขอย่างน้อยสี่ประการ กล่าวคือ ประการแรก ปัญหาโครงสร้างและกฎหมาย แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรมอาจเป็นโมฆะหรือถูกเพิกถอนได้ แต่กฎหมายหลายฉบับที่มีการเปิดช่องให้ตีความได้กว้างเกินไป ที่ไม่สมเหตุสมผล ขัดต่อหลักแห่งความได้สัดส่วนและความเป็นธรรม ซึ่งเสี่ยงต่อการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ประการที่สอง การเลือกปฏิบัติและความเป็นกลาง มักพบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไม่เท่าเทียมโดยฝ่ายสนับสนุนรัฐมักไม่ถูกตรวจสอบเข้มงวดเท่าฝ่ายตรงข้าม ประการที่สาม แรงกดดันต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมักได้รับความกดดันจากผู้บังคับบัญชา ให้คำแนะนำที่ขัดต่อหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ระยะสั้นของหน่วยงาน ประการที่สี่ ความไม่ชัดเจนของกลไกการบังคับใช้หลักนิติธรรมและการตรวจสอบการดำเนินของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ทำให้ประสิทธิผลในปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างสม่ำเสมอและการควบคุมตรวจสอบในเชิงองค์กรควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองและศาล ยังมีข้อจำกัด

### **อภิปรายผล**

จากผลการวิจัยสนับสนุนข้อสรุปเชิงหลักการว่า กฎหมายปกครองภายใต้หลักนิติธรรมทำให้อำนาจฝ่ายปกครองของรัฐ “ถูกจำกัดและสามารถตรวจสอบได้” โดยแปรหลักการเชิงนามธรรมให้กลายเป็นมาตรฐานเชิงบังคับใช้ ผ่านองค์กรภายในฝ่ายปกครองและสถาบันตุลาการ และเมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบ อังกฤษยืนยันแก่นของหลักนิติธรรมผ่านแนวคิดความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและการเปิดให้ศาลยุติธรรมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยไม่ก่ออิทธิพลให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนเยอรมนีและฝรั่งเศสแม้จะมีศาลปกครองเฉพาะทาง แต่เน้นหลักการเดียวกันคือการผูกมัดรัฐไว้กับกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะผ่านหลักความได้สัดส่วนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งอาศัยการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้สอดคล้องกับความยุติธรรม



ซึ่งในบริบทของประเทศไทย การรับรองหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญ 2560 ประกอบกับการจัดตั้งศาลปกครอง ทำให้เกิดโครงสร้างการควบคุมอำนาจฝ่ายปกครองที่สอดคล้องกับระบบศาลคู่แบบภาคพื้นทวีป และปรากฏพัฒนาการสำคัญคือ การใช้หลักกฎหมายทั่วไปเพื่อควบคุมดุลพินิจและอุดช่องว่างของกฎหมาย กล่าวคือ ศาลปกครองมิได้จำกัดบทบาทเพียงการตรวจสอบว่า “มีอำนาจหรือไม่” หากแต่ตรวจสอบต่อไปถึง “ความเหมาะสม ความจำเป็น และความสมดุล” ของมาตรการรัฐตามหลักความได้สัดส่วน รวมทั้งคุ้มครองความคาดหมายอันชอบธรรมและความมั่นคงแน่นอนของนิติฐานะในกรณีรัฐเปลี่ยนแปลงหรือสร้างหลักเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ที่ประชาชนพึงคาดหมายได้โดยสุจริต

อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตในข้อมูลตั้งต้นเกี่ยวกับความเข้มแข็งของกลไกบังคับใช้หลักนิติธรรมสะท้อนโจทย์เชิงการควบคุมตรวจสอบขององค์กรภายในฝ่ายปกครองและศาลว่า แม้มีบทบัญญัติให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองและศาลเป็นฐานสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้หลักนิติธรรม แต่การทำให้หลักนิติธรรมเกิดผลอย่างสม่ำเสมอในทุกองค์กรของรัฐยังต้องอาศัยการพัฒนามาตรฐานและการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะการยกระดับวัฒนธรรมการให้เหตุผลและการใช้หลักความได้สัดส่วนรวมถึงหลักความสมเหตุสมผลของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นทาง มิใช่ปรากฏเด่นชัดเฉพาะเมื่อเกิดการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว

ในภาพรวม บทความนี้จึงยืนยันว่า “หลักนิติธรรม” ในบริบทกฎหมายปกครองมิใช่เพียงหลักการเชิงอุดมคติ หากเป็นมาตรฐานเชิงนิติศาสตร์ที่ต้องมีกลไกบังคับใช้หลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการให้เหตุผลประกอบ (Justification) หรือ การใช้หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) หรือการใช้หลักความสมเหตุสมผล (Reasonable) ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง รวมทั้งต้องมีองค์กรควบคุมตรวจสอบในการบังคับใช้หลักนิติธรรม ได้แก่ องค์กรภายในฝ่ายปกครองและศาลที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่ในการอุดช่องว่างของกฎหมายปกครองและการตีความกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมที่คำนึงถึงสิทธิและความเป็นธรรมให้เกิดปัจเจกชน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายอย่างแท้จริง

### องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

จากผลการวิจัย มีข้อค้นพบสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้หลักนิติธรรมตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองใน 3 มิติหลัก ได้แก่

1. การสังเคราะห์มาตรฐานดุลพินิจในฐานะ “แก่นนิติธรรม” (Synthesis of Discretionary Standards) งานวิจัยได้สกัดเอาหลักการนามธรรมของ “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) มาเป็น “มาตรฐานเชิงบังคับใช้” ในกฎหมายปกครองไทย โดยเน้นว่าการใช้อำนาจต้องประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality), หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) และความเป็นธรรมทางกระบวนการ (Procedural Fairness) ซึ่งต้องปรากฏชัดในทุกขั้นตอนของการใช้ดุลพินิจ

2. การระบุช่องว่างเชิงโครงสร้างของการตรวจสอบภายใน (Identification of Internal Review Gap) ข้อค้นพบที่สำคัญคือ ในขณะที่ศาลปกครองไทยใช้มาตรฐานการตรวจสอบดุลพินิจอย่างเข้มงวด แต่กลไกการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเอง (Internal Review) มักจำกัดอยู่เพียงการดูว่า “มีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่” (Formal Legality) โดยมักไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมหรือความสมเหตุสมผลของดุลพินิจ ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ทำให้หลักนิติธรรมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงตั้งแต่ต้นทาง

ดังนั้น โมเดลวัฒนธรรมแห่งการให้เหตุผล (Culture of Justification) จึงเป็นทางออกมิใช่เพียงการพึ่งพาศาล (Ex-post) แต่คือการยกระดับให้หลักความได้สัดส่วนและหลักความสมเหตุสมผลกลายเป็น “วัฒนธรรมการตัดสินใจ” ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยต้องมีการให้เหตุผล (Justification) ที่ตรวจสอบได้ในทุกคำสั่ง



ทางปกครอง เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังโครงสร้างการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองตามหลักนิติธรรมในประเทศไทย ในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 โครงสร้างการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองตามหลักนิติธรรมในประเทศไทย

### ข้อเสนอแนะ

บทความนี้ชี้ว่า กฎหมายปกครองภายใต้หลักนิติธรรมใน อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส และไทย มีเป้าหมายร่วมกันคือสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิประชาชน โดยทำให้อำนาจทางปกครองต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมาย ที่ต้องใช้ภายในวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมาย และต้องไม่เกินความจำเป็นตามหลักแห่งความได้สัดส่วน พร้อมทั้งเคารพความเป็นธรรมทางกระบวนการและเปิดช่องให้ศาลตรวจสอบและเยียวยาได้จริง จากผลการวิจัยยังพบว่า แม้โครงสร้างสถาบันศาลจะมีความแตกต่างกัน (อังกฤษใช้ศาลยุติธรรมทั่วไปกับ judicial review; เยอรมนีและฝรั่งเศสมีศาลปกครองเฉพาะ ไทยพัฒนาศาลปกครองหลังรัฐธรรมนูญ 2540) แต่ องค์กรภายในฝ่ายปกครองและศาล ก็เป็นกลไกบังคับใช้หลักนิติธรรมที่สำคัญที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่าศาลได้ใช้ “หลักกฎหมายทั่วไป” เป็นเครื่องมือสำคัญในการอุดช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองที่ไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม ตามข้อสังเกตในข้อมูลตั้งต้น ความท้าทายของไทยยังอยู่ที่การทำให้หลักนิติธรรมมีผลในทางปฏิบัติอย่างเข้มแข็งสม่ำเสมอในทุกองค์กรของรัฐ ไม่ใช่เฉพาะเมื่อเกิดคดีขึ้นศาลแล้วเท่านั้น ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับข้อค้นพบของบทความนี้ ได้แก่

1. การยกระดับมาตรฐานหลักนิติธรรม คือหลัก “ความได้สัดส่วน” หลัก “การให้เหตุผล” และหลัก “ความสมเหตุสมผล” ให้เป็นวัฒนธรรมการตัดสินใจของฝ่ายปกครองย่อมเป็นความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อปัจเจกชน เพราะหลักนิติธรรมในทางปกครองจะเข้มแข็งได้เมื่อรัฐ “คิดแบบสัดส่วน การให้เหตุผลในการดำเนินการและความสมเหตุสมผล” ตั้งแต่ต้นทาง มิใช่รอให้ศาลมาซ่อมปลายทาง



2. พัฒนาการใช้หลักกฎหมายทั่วไปให้เป็นระบบและคาดหมายได้ โดยเฉพาะหลักความแน่นอนมั่นคงแห่งนิติฐานะ หลักเสมอภาค และหลักคุ้มครองความคาดหมายอันชอบธรรม เพื่อให้หน่วยงานรัฐปรับพฤติกรรมการออกกฎ/เปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับความไว้วางใจของประชาชน ถือเป็นสาระสำคัญ

3. เสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกบังคับใช้หลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการให้เหตุผลประกอบ (Justification) หรือ การใช้หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) หรือการใช้หลักความสมเหตุสมผล (Reasonable) ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง รวมถึงการควบคุมตรวจสอบการใช้หลักนิติธรรมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและศาล/การเยียวยาแก่ปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐ ถือเป็นหัวใจสำคัญ เพราะหัวใจของหลักนิติธรรมตามแนวคิดอังกฤษและตามหลักสากล กล่าวคือ เมื่อรัฐละเมิดกฎหมาย ประชาชนย่อมต้องได้รับการเยียวยาที่มีความหมายอย่างแท้จริง มิใช่เพียงแค่ “ชนะในหลักการ แต่แพ้ในชีวิตจริง”

4. ข้อเสนอการวิจัยในอนาคต (ภายใต้กรอบข้อมูลเดิมของบทความนี้) ควรศึกษาต่อเชิงลึกว่าองค์กรภายในฝ่ายปกครองและศาลปกครองไทยใช้หลักความได้สัดส่วนและหลักคุ้มครองความคาดหมายอันชอบธรรมในรูปแบบใดบ้าง และแนวโน้มดังกล่าวช่วยลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจรัฐโดยพลการได้เพียงใด

เนื่องจากประเทศไทยมีโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ การรับรองหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญและการมีศาลปกครองตามระบบศาลคู่ ซึ่งเอื้อต่อการตรวจสอบใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง อีกทั้งแนววินิจฉัยของศาลปกครองสะท้อนการใช้หลักกฎหมายทั่วไปเพื่อควบคุมดุลพินิจและอุดช่องว่างของกฎหมาย อย่างไรก็ตามข้อสังเกตในข้อมูลตั้งต้น ยังมีประเด็นท้าทายเกี่ยวกับความเข้มแข็งของกลไกบังคับใช้ให้ทุกองค์กรของรัฐปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างสม่ำเสมอ จึงมีข้อเสนอแนะเชิงหลักการเพื่อให้การบังคับใช้หลักนิติธรรมเกิดผลในอนาคต ได้แก่

1. การส่งเสริมการในใช้หลักนิติธรรม อันได้แก่หลักแห่งความได้สัดส่วนและการให้เหตุผลอย่างเป็นระบบในการตัดสินใจทางปกครองทุกครั้ง

2. การพัฒนาการใช้หลักกฎหมายทั่วไปให้มีความแน่นอนและสามารถคาดหมายได้มากขึ้น เพื่อให้หน่วยงานรัฐปรับตัวสอดคล้องกับหลักนิติธรรมดังกล่าว และ

3. การเสริมสร้างประสิทธิผลในการเยียวยาแก่ปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ ถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อทำให้หลักนิติธรรมมีผลจริงในทางปฏิบัติ

โดยสรุป กฎหมายปกครองภายใต้หลักนิติธรรมหาใช่ “ตัวถ่วง” ของการบริหารจัดการรัฐไม่ หากแต่เป็นเงื่อนไขสำคัญของความชอบธรรมในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนในระยะยาว เพราะการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ย่อมเป็นรัฐที่ประชาชน “ยอมรับได้”

## เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2567). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 33 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2568). *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัด อำนาจรัฐ*. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญชู ฒ ป้อมเพชร. (2558). *เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายปกครอง*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 6(1), 38-52.



วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2533). หลักแห่งความได้สัดส่วน (แปล). *วารสารนิติศาสตร์*. วารสารวิชาการศาลปกครอง. (2566, พ.ค.-ส.ค.). *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 23(2).

Arai-Takahashi, Y. (1999). Proportionality – a German approach. *Amicus Curiae*. Bingham, T. (n.d.). *The Rule of Law*.

Council of Europe. (2016). *The Rule of Law Checklist*. Venice Commission.

Dicey, A. V. (n.d.). (แนวคิดหลักนิติธรรมตามที่สรุปไว้ในข้อมูลตั้งต้น).

Reed, L. (2020). *The Rule of Law and the Independence of the Judiciary* (Speech).

Thio, L.-ann. (2010). Rule of law within ASEAN states: The Thai experience. *Asian Journal of Comparative Law*.

### **คำพิพากษา/แนววินิจฉัย**

ศาลปกครองสูงสุด. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อบ 272/2567 (ที่ประชุมใหญ่)

### **กฎหมาย/เอกสารทางการ**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 3, 26).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 276).

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

Constitutional Reform Act 2005 (UK), s. 1.