

การนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครอง APPLICATION OF THE LEGAL STATE PRINCIPLES IN THE JUDGMENTS OF ADMINISTRATIVE COURTS

ยุทธพงษ์ รัตนจันทร์^{*1}, ศาสดา วิริยานุพงศ์², สุกนธา ศรีภิรมย์³

Yuttapong Ratananhun^{*1}, Sartsada Wiriyapun², Sukontha Sriphiromya³

^{1,2,3} หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

^{1,2,3} Master of Laws Program, Faculty of Law, Sukhotai Thammathirat Open University, Thailand

*Corresponding author's e-mail: yuttapongwork2563@gmail.com^{*1}

Received: October 07, 2023

Revised: November 06, 2023

Accepted: November 11, 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้ใช้วิธีศึกษาแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านเอกสาร โดยรวม (Documentary study) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี ความเป็นมา สถานะและ พัฒนาการของหลักนิติรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและในประเทศไทย 2) ศึกษาการนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัยของ ศาลปกครอง 3) ศึกษาแนวคำวินิจฉัย คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดของไทย และ 4) เสนอแนะแนวทาง ในการพัฒนา ปรับปรุงและแก้ไขหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในทางปกครอง ผลการวิจัยพบว่า 1) แนวความคิดทาง กฎหมายและการปกครองมีมาตั้งแต่ยุคสมัยของกรีกโรมันโบราณ อันเป็นรากฐานที่สำคัญให้ถือกำเนิดหลักนิติรัฐขึ้น แนวคิดสำคัญของหลักนิติรัฐ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจตาม อำนาจใจในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเป็นที่ยอมรับกันว่าในฝรั่งเศส “สภาแห่งรัฐ” เป็นสถาบันที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงและถือว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของศาลปกครอง ของไทย 2) ศาลปกครองสูงสุดได้มีการนำหลักนิติรัฐมาประกอบการพิจารณาเพื่อพิพากษาคดีและอำนวยความสะดวก ยุติธรรมทางปกครอง การกระทำทางปกครองของรัฐ ทุกประเภทจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วย กฎหมาย ดังคำกล่าวที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” โดยในปัจจุบันหลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ ผูกพันตนไว้กับกฎหมาย และองค์ประกอบในทางเนื้อหา เพื่อกำกับการใช้อำนาจของรัฐ ให้เกิดความเป็นธรรม นิติรัฐจึงเป็นยุติธรรมรัฐ 3) จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบประเด็นปัญหาสำคัญใน เรื่องความไม่แน่นอนและความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่มีอยู่ ในบางกรณีศาลปกครองสูงสุดจึงไม่สามารถนำหลัก กฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นมาพิจารณาวินิจฉัยคดีได้โดยตรง จึงต้องนำหลักกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งมาเทียบเคียง และ 4) แนวทางในการส่งเสริมองค์ความรู้เพื่อเป็นการพัฒนาและรองรับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อาทิ การ ส่งเสริมสถาบันและพัฒนาหลักสูตร สร้างองค์ความรู้ สร้างผู้เชี่ยวชาญ ส่งเสริมการเรียนรู้และเผยแพร่ผลิตผลของคำ พิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง และการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ชัดเจน แน่นนอนและทันต่อสถานการณ์ใน ปัจจุบันน่าจะเป็นประโยชน์แก่การดำรงไว้ซึ่งหลักประกันสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและ

ประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองของไทย ได้มีการชั่งน้ำหนักเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชนขึ้นพิจารณาเสมอ

คำสำคัญ: หลักนิติรัฐ; ศาลปกครอง; แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

Abstract

The study employed a qualitative research design. This is a overall study and analysis of document information. The goals were to: 1) Investigate the concept, they history, status, and development of the rule of law in the French Republic and Thailand; 2) examine how the rule of law is applied in administrative court decisions; 3) study the principles of rulings and judgments, orders issued by Thailand's Supreme Administrative Court and 4) provide guidelines for developing, improving, and amendment administrative legal principles. The research findings revealed that: 1) the concept of law and government has existed since the time of the ancient Greeks and Romans, which is an important foundation for the emergence of the rule of law. Important concepts in the rule of law to limit the states or ruler's power within the law's scope do not use power arbitrarily to deprive people of their rights and freedoms without good reason. Moreover, it is accepted that in France, the "Council of State" is a highly successful institution, and the French Republic is considered on model for the Thai Administrative Court. 2) The Supreme Administrative Court has taken the principles of the law inti consideration in principle of legality apply to all types. As the saying goes, "No law, no authority". At present, the rule of law has two important components: the from component (binding oneself to the law) and elements in content. To ensure fairness, the use of state power must be regulated. State justice is the rule of law. 3) in the judgment of the Supreme Administrative Court, important, problems were found in the uncertainty and ambiguity of existing laws. In some cases, the Supreme Administrative Court was unable to directly consider the existing guidelines for promoting in deciding the fines. Therefore, legal principles that are very similar must be compared, as must guidelines of promoting knowledge in order to develop and support the administrivia justice process, such as promoting institutions and developing curricula. Create knowledge Become an expert. Promote learning and disseminate the resulted of administrative court judgment or orders. And improving existing laws to make them clearer. Certainly, in light of the current situation, it should be beneficial to maintain important guarantees for protecting people's rights and freedoms, as well as public benefits, with the Thai Administrative Court has always done to create a balance between public benefits and private damages.

Keyword: rule of law; administrative court; guidelines for the Administrative Court's decision

ความสำคัญของปัญหาการวิจัย

หลักนิติรัฐ (Legal state) เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจากผู้ปกครอง หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ผูกโยงเข้ากับกฎหมายรัฐที่ปกครองตามหลักนิติรัฐ คือรัฐ

ที่ยอมสละอำนาจอมาหาชนทั้งปวงที่มีอยู่และสามารถใช้อย่างไม่จำกัดมาเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย โดยรัฐจะมีหรือจะให้อำนาจอมาหาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด หรือดังหลักที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจอมาหาชน” การกระทำหรือออกกฎหมายของรัฐจึงต้องกระทำภายใต้กฎหมายและไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับที่สูงกว่าอันก่อให้เกิดหลักความชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยจะมีศาลปกครองหรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลปกครอง ทำหน้าที่ประกันหลักความชอบด้วยกฎหมาย (ศาสตราจารย์วชิระพงศ์, 2553, หน้า 102)

แนวความคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ พลาโต (Plato) ปราชญ์ชาวกรีกเคยเห็นว่าอยากให้ผู้ปกครองรัฐเป็นกษัตริย์นักปรัชญา (Philosopher-king) เพราะเป็นผู้มีความรู้แท้จริง แต่ต่อมาในบั้นปลายชีวิตที่เขาเขียนหนังสือ The Laws พลาโตยอมรับชัดเจนว่ากษัตริย์นักปรัชญาที่ค้นหาได้ยากยิ่ง จึงเห็นควรเลือกสิ่งที่ดีเป็นลำดับสองคือ “กฎหมาย” ซึ่งจะวางหลักกลาง ๆ มีใช้เฉพาะกรณีใดโดยตรงเพื่อมิให้เกิดความลำเอียงในประโยชน์ของตน พลาโตจึงเสนอกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย (สุนทร มณีสวัสดิ์, 2563, หน้า 23)

อริสโตเติล (Aristotle) ปราชญ์ชาวกรีก ลูกศิษย์ของพลาโตได้นำแนวคิดดังกล่าว มาขยายความต่อว่า การให้รัฐปกครองด้วยมนุษย์นั้นเป็นสิ่งไม่ดี เพราะมนุษย์ย่อมมีอารมณ์สนองตอบ (Passion) ตามแต่จะเกิดขึ้น แต่การปกครองโดยกฎหมายนั้นจะเป็นไปโดยไม่มีอารมณ์อันมิชอบ (Free from passion) โดยกฎหมายที่เป็นกฎหมายที่ดีนั้นต้องเป็นสิ่งสูงสุดและในกรณีกฎหมายไม่บัญญัติโดยตรงจะมีตุลาการเป็นผู้ปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงให้ละเอียด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเป็นรายกรณี ดังนั้น อริสโตเติลจึงสรุปว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...preferable to that of any individual) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law), (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, 2541, หน้า 23)

“การปกครองที่ดี ไม่ใช้การปกครองโดยปุถุชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปุถุชนนั้นย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะก่อให้เกิดความเสมอภาคและเสรีภาพตามมา และหากเป็นการปกครองโดยนิติรัฐนิติธรรมแล้วไซ้ ทุกคนจะได้รับความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมายและทุกคน จะมีเสรีภาพ คือปราศจากความกลัวว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง” อริสโตเติลนักปราชญ์ชาวกรีก ซึ่งได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (เสถียร เศรษฐสิทธิ์, 2559, หน้า 3)

หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศเยอรมันอันเป็นประเทศในระบบ Civil Law คำว่า “นิติรัฐ” ในภาษาไทย เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่ากฎหมาย (ในภาษาเยอรมัน คำนี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่ารัฐ ในระบบกฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law หรือ state-under-law หรือ legal state หรือ law-state การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน จำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย นิติรัฐ คือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ (government of law and not of men) นิติรัฐ เป็นคำที่

ใช้เรียกรัฐหรือระบอบการปกครองซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐนั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม โดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในนิติรัฐจะมีลักษณะสำคัญสองประการ กล่าวคือ ประการแรกองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐจะต้องผูกพันตนกับกฎหมาย ทางกฎหมาย และประการที่สอง รัฐจะประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าลักษณะเบื้องต้นทั้งสองประการนี้เป็นลักษณะในทางรูปแบบและเนื้อหาของความเป็นนิติรัฐ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564, หน้า 257) โดยหลักนิติรัฐให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นจึงถือว่าหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เพราะรัฐดำรงอยู่เพื่อมนุษย์มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ (สุนทร มณีสวัสดิ์, 2563, หน้า 23)

ในสังคมประชาธิปไตยที่ถือว่ารัฐมีขึ้นก็เพื่อประโยชน์กับประชาชนในรัฐนั้น ที่สำคัญก็คือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน แต่การใช้เสรีภาพนั้นจะต้องมีขอบเขตไม่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่นและสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชน ซึ่งในสังคมเสรีประชาธิปไตยถือว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นจะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น จึงเป็นที่มาของหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐขึ้น ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของหลักนิติรัฐว่าหลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญ สองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบและองค์ประกอบในทางเนื้อหา หากพิจารณาหลักนิติรัฐโดยคำนึงถึงคุณค่า อันเกิดจากการต่อสู้เพื่อมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองแล้วจะพบว่าในทางรูปแบบ นิติรัฐ จะผูกพันตนตามกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้มีกฎหมาย เพื่อให้เกิดการดูแลและการคานอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ โดยองค์ประกอบในทางรูปแบบ มีหลักการย่อย ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ หลักการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาล อย่างไรก็ตาม ลำพังแต่เพียงการกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันตนไว้กับกฎหมายนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้คุณค่าของนิติรัฐปรากฏขึ้นเป็นจริงได้ เนื่องจากแม้ในทางรูปแบบนิติรัฐอาจผูกพันตนอยู่กับกฎหมาย แต่กรณีย่อมเป็นไปได้เสมอที่กฎหมายนั้นเองอาจจะก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร ขัดต่อเหตุผลและความเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขในทางเนื้อหากับการใช้อำนาจของรัฐเอาไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจของรัฐเชื่องลง อาจกล่าวได้ว่าหลักการย่อยที่สำคัญของนิติรัฐในทางเนื้อหาก็คือการผูกมัดอำนาจของรัฐเอาไว้โดยตรงกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล เพื่อป้องกันมิให้รัฐอ้างอำนาจตามกฎหมายในทางรูปแบบบิดเบือนการใช้อำนาจ ทำร้ายหรือทำลายสิทธิของบุคคล ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้ทรงอำนาจตรากฎหมายกำหนดกฎหมายที่ใด จึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายเพื่อไม่ให้ขัดต่อหลักความยุติธรรม ไม่ก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ นอกจากนี้เพื่อให้อำนาจของรัฐได้รับการแสดงออกอย่างสมเหตุสมผล การกระทำต่าง ๆ ต้องเป็นไปโดยถูกต้องเป็นธรรมด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้เมื่อพิจารณาในทางเนื้อหาแล้ว นิติรัฐจึงไม่ใช่รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายเท่านั้น แต่จะต้องเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายที่ยุติธรรม นิติรัฐจึงเป็นยุติธรรมรัฐ โดยองค์ประกอบในทางเนื้อหา มีหลักการย่อย ได้แก่ หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลัก

ความพอสมควรแก่เหตุ หลักการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งกฎหมาย/นิติฐานะ หลักการห้ามปฏิบัติโดยอำเภอใจ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564, หน้า 265)

ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ ทุก ๆ คนในรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ต้องเคารพต่อกฎหมายของรัฐและกฎหมายต้องมาจากประชาชนเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้กฎหมายที่ทุกคนต้องเคารพและปฏิบัติตามนั้นมีความถูกต้องและชอบธรรมก่อให้เกิด “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักที่สืบเนื่องมาจากหลักนิติรัฐซึ่งครอบคลุมกฎหมายและกฎเกณฑ์ของรัฐ กฎหมายจารีตประเพณี และหลักทั่วไปของกฎหมาย ในการตรากฎหมายให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นมีเกณฑ์อยู่ 3 เกณฑ์ ได้แก่ เกณฑ์ด้านกระบวนการ เกณฑ์ด้านเนื้อหา และเกณฑ์ด้านรูปแบบ ซึ่งเกณฑ์ด้านรูปแบบได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กล่าวว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้” (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2562, หน้า 532)

ระบอบการปกครองตาม “หลักนิติรัฐ” เป็นการปกครองที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายและไม่กระทำการใด ๆ ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย บรรดากฎหมายที่ตราขึ้นต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรใดมีอำนาจกระทำการอันเป็นการล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและภายในขอบเขตใด กฎหมายดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองจนเกินขอบเขต ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมถูกตรวจสอบได้โดยฝ่ายตุลาการ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองถือเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งของฝ่ายตุลาการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 25 วรรคสาม ว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ซึ่งหลักการให้ปัจเจกชนสามารถใช้สิทธิทางศาลได้นี้เป็นเสมือนการให้หลักประกันแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้นั่นเอง

ในระบอบกฎหมายสมัยใหม่ การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไปละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ตามหลักนิติรัฐ และศาลปกครองก็เป็นองค์กรหนึ่งที่มีบ่อเกิดมาจากหลักนิติรัฐ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง และศาลปกครองของไทยได้ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมทางปกครองแก่สังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง โดยสร้างดุลยภาพการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะให้เกิดความเหมาะสม เสริมสร้างความสมดุลระหว่างรัฐกับประชาชนสอดคล้องกับบริบทการขับเคลื่อนประเทศให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างสังคมที่พัฒนาขึ้นอย่างเป็นธรรม ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองของไทย เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอันเป็น

แก่นแท้ของหลักการดังกล่าวผ่านทางแนวความคิด ทฤษฎี และคำพิพากษา อันจะทำให้ทราบถึงเหตุการณ์ เรื่องราว เนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ ตลอดจนแนวคำวินิจฉัย มาตรฐาน บรรทัดฐาน และแนวทางปฏิบัติของการใช้อำนาจอธิปไตยที่จะไม่กระทบหรือลบล้างเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและการเคารพของประชาชน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี ความเป็นมา สถานะและพัฒนาการของหลักนิติรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และในประเทศไทย
2. ศึกษาการนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครอง
3. ศึกษาแนวคำวินิจฉัย คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดของไทย
4. เสนอแนะแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงและแก้ไขหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในทางปกครอง

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีศึกษาแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality research) โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านเอกสารโดยรวม (Documentary study) ที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติรัฐ โดยการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำรา วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย หรือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งการบรรยายพิเศษ การเสวนาทางกฎหมาย เอกสารในสาขานิติศาสตร์และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดปีการศึกษา 2565 และศึกษาถึงวิวัฒนาการของศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเปรียบเทียบกับประเทศไทย เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่มีองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองและมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีปกครองมามากกว่าประเทศอื่น ๆ ตลอดจนศึกษาการนำหลักนิติรัฐมาใช้ตามแนวคำวินิจฉัยคำพิพากษาและคำสั่งในศาลปกครองสูงสุดของไทย ซึ่งตามมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กล่าวว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง และมาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม การกระทำการหรือออกกฎเกณฑ์ของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยจะมีศาลปกครองทำหน้าที่ประกันหลักความชอบด้วยกฎหมาย

การอภิปรายผล

1. จากที่ได้ศึกษาในเรื่องการนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยเริ่มจากแนวคิดและทฤษฎีพัฒนาการ องค์ประกอบ สาระสำคัญของหลักนิติรัฐและหลักกฎหมายต่าง ๆ แนวความคิดประสบการณ์ วิวัฒนาการ และหลักเกณฑ์ของการนำหลักนิติรัฐมาใช้ในศาลปกครองของต่างประเทศและในประเทศไทย การวิเคราะห์การนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทย ตามนัยแห่งวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง และการนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัย ตลอดจนแนวคำวินิจฉัย คำพิพากษา และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด พบว่า แนวความ

คิด ทางกฎหมายและการปกครองมีปรากฏมาตั้งแต่สมัยยุคกรีกโรมันโบราณและได้พัฒนาความเป็นพลเมือง รัฐที่เกี่ยวกับดินแดน อำนาจหน้าที่ของรัฐ ระบบการปกครอง และระบบกฎหมาย อันนำมาซึ่งระบบการปกครองเพื่อให้มนุษย์อยู่ภายใต้ตัวบทกฎหมาย จึงเกิดแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐขึ้น เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ไม่ใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ระบอบการปกครองตาม “หลักนิติรัฐ” เป็นการปกครองที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายและไม่กระทำการใด ๆ ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย บรรดากฎหมายที่ตราขึ้นต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรใดมีอำนาจ กระทำการอันเป็นการล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและภายในขอบเขตใด กฎหมายดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองจนเกินขอบเขต

จากที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครององค์กรสำคัญที่ถือเป็นรากฐานในการพัฒนาขึ้นมาเป็นระบบของศาลปกครองนั่นก็คือเคาน์ซิล ออฟ สเตต หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ และเป็นที่ยอมรับกันว่าในประเทศฝรั่งเศส The Council of State เป็นสถาบันที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงและถือว่าประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของศาลปกครองไทย

สำหรับในประเทศไทย การจัดตั้งองค์กรทางกฎหมายที่เรียกว่า Council of State หรือสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ได้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปีพุทธศักราช 2417 และ Council of State สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็นองค์กรสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้ในการบริหารและตัดสินพิจารณาคดีสำคัญของประเทศช่วงระยะเวลานั้น และเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนามาสู่ศาลปกครองในปัจจุบัน

จากการศึกษาการนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พบว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐในทางรูปแบบ โดยสามารถแยกได้ดังนี้

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ โดยมีการแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถแยกได้ 2 ประการ ได้แก่ การแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance)

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ ได้แก่ ก) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ได้รับรองหลักนิติรัฐทางรูปแบบตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ข) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และ ค) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล คักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม

(3) หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาล ได้แก่ ก) หลักประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณา ในสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพและสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ และ ข) สิทธิเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

(4) หลักความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ โดยการพิจารณารรณคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

จากการศึกษาการนำหลักนิติรัฐมาใช้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ผ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีการนำหลักนิติรัฐในทางเนื้อหา มาประกอบการพิจารณาเพื่อพิพากษาคดีและอำนวยความสะดวกทางปกครอง สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้ 1) หลักความเสมอภาค (Principle of equality) สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน ในทางกลับกันสิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น 2) หลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ คุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวของบุคคลทุกคนในรัฐ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งหมายความว่ารัฐจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนโดยถือว่าประชาชนเป็นมนุษย์คนหนึ่ง รัฐจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนเสมือนหนึ่งประชาชนไม่ใช่มนุษย์ไม่ได้ 3) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นไปตามแนวคิดสำคัญของการปกครองโดย “หลักนิติรัฐ” เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร 4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์กับหลักความเสมอภาคที่ยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีความเท่าเทียมกันและห้ามมิให้รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจปกครองเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง “มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันโดยธรรมชาติและต่อหน้ากฎหมาย” การเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐอย่างเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน จึงเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน 5) หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความแน่นอนและความชัดเจนของกฎหมาย ในการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งกฎหมายหรือความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและความไว้วางใจที่บุคคลมีต่ออำนาจรัฐเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ที่เรียกร้องความชัดเจนและความมั่นคงแน่นอนของการตัดสินใจของรัฐ ตลอดจนเรียกร้องมิให้รัฐตรากฎหมายย้อนหลังหรือสั่งการเป็นผลร้ายจนกระทบการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อการใช้อำนาจรัฐ และ 6) หลักความได้สัดส่วน เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชน

2. จากการพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้กำหนดคำนิยาม “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น ในประเด็นที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองไทยจะมีการหยิบยก “การชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตน” หรือ “ดุลยภาพระหว่าง

ประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชน” ขึ้นพิจารณาเสมอโดยศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา ซึ่งน้ำหนักเพื่อรักษาระดับความสำคัญของประโยชน์สาธารณะว่าต้องมาก่อนประโยชน์ส่วนตน ตามหลักนิติรัฐ “ศาลปกครอง” จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดและจำต้องใช้ดุลพินิจสุดท้ายในการวางหลักเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักการและกลไกสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดผลกระทบและผลเสียแก่ประชาชน ซึ่งต้องเป็นการใช้อำนาจอย่างพอสมควรแก่เหตุ มีความแน่นอนชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ และคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหาแล้วนั้น “นิติรัฐย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ”

3. จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ทำให้ทราบถึงแนวคำวินิจฉัย คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

(1) ในคดีหมายเลขคำที่ อ.740/2559 คดีหมายเลขแดงที่ อ.366/2564 พบประเด็น ข้อกฎหมายที่น่าสนใจเพิ่มเติม ดังนี้

ประเด็นเรื่อง “ผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย” ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย” ในคดีปกครองตามมาตรา 42 ศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางการตีความ ได้แก่ การเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายโดยพิจารณาจากตัวผู้ฟ้องคดี การเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยเฉพาะเจาะจงนั้น จะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือเฉพาะเจาะจงต่อทางกายภาพ เช่น ชีวิต ร่างกาย สิทธิ หรือทรัพย์สินอื่น ๆ ของผู้ฟ้องคดี หรือการเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยเฉพาะเจาะจง โดยการพิจารณาว่ามีบทบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิไว้หรือไม่และการเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายโดยพิจารณาจากลักษณะของความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายแล้ว กรณีที่ผลกระทบหรือความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นหรือเป็นเหตุในอนาคต ศาลปกครองสูงสุดวางแนวทางว่าไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหาย

(2) ในคดีหมายเลขคำที่ อ.1237/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ.51/2564 และคดีหมายเลขคำที่ อ.1024/2556 คดีหมายเลขแดงที่ ล.386/2563 พบประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจเพิ่มเติม ดังนี้

ประเด็นเรื่องอายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากการศึกษาในประเด็นนี้ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดฐานละเมิดทำให้ราชการเสียหาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และได้กระทำความผิดอาญาฐาน เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตและฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา 151 และมาตรา 157 โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นว่าพฤติการณ์ยังไม่อาจถือได้ว่ามีเจตนาทุจริตหรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ซึ่งตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในประเด็นนี้กระทรวงการคลังออก

หนังสือวันที่ 1 กรกฎาคม 2554 และหน่วยงานได้มีคำสั่งลงวันที่ 16 ธันวาคม 2554 เรียก ร้อง ค่าสินไหมทดแทน ภายในอายุความ 1 ปี แต่เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง สิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งวันที่ 30 มีนาคม 2542 เป็นวันที่มีการเบิกจ่ายเงินอันถือว่าเป็นวันทำละเมิด นับถึงวันที่ 16 ธันวาคม 2554 เรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทน จึงพ้นกำหนด 10 ปี ทำให้ขาดอายุความ แม้ศาลปกครองสูงสุดจะใช้อายุความตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 51 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา และมาตรา 95 (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่ว่าหากเป็นกรณีที่มีกำหนดอายุความทางอาญายาว กว่าก็ให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับตามมาตรา 448 วรรคสอง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่ไม่ได้มีการแจ้ง ความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานพัสดุและทรัพย์สิน จึงไม่อาจนำ อายุความตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีการเรียกร้องให้ผู้ ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งในฐานะหัวหน้างานพัสดุและทรัพย์สินได้ เรียกร้องได้เพียงในฐานะ กรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษเท่านั้น

(3) ในคดีโฮปเวลล์ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.221-223/2562 พบประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจ เพิ่มเติม ดังนี้

ประเด็นเรื่องอนุญาโตตุลาการ กรณีตามคดีนี้ คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดระบุให้คืน สถานะเดิมแก่คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่าย และให้ รพท.คืนเงินตอบแทนเงินลงทุน รวมทั้งหนังสือค้ำประกันสัญญาสัมปทาน และค่าธรรมเนียมแก่บริษัทโฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี โดยศาลปกครอง กลางมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการและปฏิเสธไม่รับคำบังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าว โดย ยกประเด็นระยะเวลาเกินกว่า 5 ปี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้คัดค้านยื่นคำเสนอขอพิพาทภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว เนื่องจากต้องนับอายุความตั้งแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการ และพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีแล้วศาลปกครองสูงสุด พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองกลางเป็นให้ยกคำร้องของผู้ร้องทั้งสองและให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะ อนุญาโตตุลาการ

ประเด็นเรื่องสัญญาทางปกครอง จากการศึกษาในประเด็นนี้ พบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมี ลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ และได้บัญญัติสัญญาทางปกครองไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาพิพาทคดีเกี่ยวกับ “สัญญาทางปกครอง”

โดยสัญญาทางปกครอง เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ภารกิจ และหน้าที่ของตนบรรลุผล ดังนั้นสัญญาทางปกครองจึงตกอยู่ภายใต้หลักทั่วไปของบริการสาธารณะ 3 ประการ ได้แก่ 1) หลักความเสมอภาคของบริการสาธารณะ 2) หลักความต่อเนื่องสม่ำเสมอของบริการสาธารณะและ 3) หลัก

ว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะที่ดีต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยกับเหตุการณ์ และความจำเป็นในทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาตามระบบกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เมื่อคู่สัญญาอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันโดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนโดยเฉพาะการใช้สิทธิออกเลิกสัญญาอันเป็นอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองซึ่งประเทศไทยนั้นได้รับอิทธิพลอย่างยิ่งมาจากกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ทำให้มีการยอมรับอำนาจของฝ่ายปกครองในการเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 221-223/2562 ในกรณีที่เป็นสัญญาสัมปทาน การจะให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกเลิกสัญญาได้เองฝ่ายเดียวดังกรณีสัญญาทางปกครอง ทั่ว ๆ ไปอาจเสี่ยงต่อการทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้ ฝ่ายปกครองจึงไม่มีอำนาจตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียวให้สัญญาเป็นอันเลิกกันได้ แต่ต้องร้องขอหรือเสนอเรื่องต่อศาลให้วินิจฉัยให้สัญญาเป็นอันเลิกกัน ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการเลิกสัญญาทางปกครองสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ 1) คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายผิดสัญญา กรณีนี้ฝ่ายปกครองสามารถลงโทษฝ่ายเอกชนให้ผิดไปจากข้อตกลงในสัญญาได้ เช่น การเข้าดำเนินการแทนด้วยตนเองหรือบุคคลที่สาม การลงโทษทางการเงินโดยเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือเบี้ยปรับ เป็นต้น และ 2) คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา ซึ่งการเลิกสัญญาในกรณีนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ฝ่ายปกครองมีอาจเลิกสัญญาได้โดยอำเภอใจ โดยกรณีนี้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย

(4) จากการได้ศึกษาพิจารณาและวิเคราะห์ถึงแนวความคิด ทฤษฎี ความเป็นมา สถานะและพัฒนาการของหลักนิติรัฐตลอดจนแนวคำวินิจฉัย คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในครั้งนี้แล้ว ทำให้ทราบถึงความสำคัญของหลักนิติรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในด้านการเรียนรู้ การปรับใช้นิติวิธีและการพัฒนาหลักกฎหมายในทางปกครองเป็นไปในทิศทางที่ดีมีวิวัฒนาการอย่างเหมาะสม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมองค์ความรู้ในเรื่องหลักกฎหมายทางปกครองและหลักนิติรัฐ เพื่อเป็นการรองรับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในอนาคตต่อไป

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาดังกล่าวพบว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบและองค์ประกอบในทางเนื้อหา หลักนิติรัฐในทางรูปแบบนั้นได้ถูกรับรองและมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่เป็นรากฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย อันเป็นหลักที่มีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐหรือเพื่อผูกพันการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ หลักนิติรัฐในทางรูปแบบประกอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ ซึ่งหมายถึงความผูกพันขององค์กร นิติบัญญัติต่อรัฐธรรมนูญและความผูกพันขององค์กรบริหารและองค์กรตุลาการต่อกฎหมายซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย นอกจากนี้ในทางรูปแบบนิติรัฐยังต้องยอมรับหลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี หลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลและการยอมรับหลักความ

รับผิดชอบของรัฐด้วย แต่ในบางกรณีการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อหลักการพื้นฐานบางประการ ศาลปกครองได้มีการนำหลักนิติรัฐในทางเนื้อหาเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการวินิจฉัยคดี อันเป็นหลักประกันความชอบด้วยกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างทั่วถึงและก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ หลักนิติรัฐในทางเนื้อหาประกอบด้วย หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักความพอสมควรแก่เหตุ (นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่เรียกว่าหลักสัดส่วน) หลักการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งกฎหมาย/นิติฐานะและหลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ

จากการศึกษาเกี่ยวข้องกับการบังคับคดีปกครองตามคำพิพากษาของศาลปกครองกับหน่วยงานทางปกครองแล้ว พบว่าการกระทำทางปกครองของรัฐทุกประเภทจะต้องอยู่ภายใต้ หลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หน่วยงานปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังคำกล่าวที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดต่อหลักดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายและเกิดผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ย่อมถูกตรวจสอบได้และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองถือเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งของศาลปกครอง ในการที่ศาลปกครองนำมาใช้ในการควบคุมการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ผ่านทางคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งหากการวินิจฉัยโดยไม่ยึดหลักนิติรัฐแล้วไซ้ระบอบการปกครองตาม “หลักนิติรัฐ” ก็ถือว่าไม่สมบูรณ์ โดยศาลปกครองได้นำหลักนิติรัฐในทางเนื้อหาใช้ในคำวินิจฉัยของศาลเพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักประกันสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์สุขของประชาชน นั้นเอง

๖ ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาพิจารณาและวิเคราะห์ถึงแนวความคิด ทฤษฎี ความเป็นมา สถานะและพัฒนาการของหลักนิติรัฐตลอดจนแนวคำวินิจฉัย คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในครั้งนี้แล้ว ทำให้ทราบถึงความสำคัญของหลักนิติรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในด้านการเรียนรู้ การปรับใช้ นิติวิธีและการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะจากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(1) ในคดีหมายเลขคำที่ อ.740/2559 คดีหมายเลขแดงที่ อ.366/2564 ในประเด็นเรื่อง “ผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย” นั้น ถ้าตีความหมายจากถ้อยคำผู้เดือดร้อนเสียหาย คือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้ว แต่ถ้อยคำที่ว่าอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น อาจจะหมายถึง การคาดคะเนหรือโอกาสที่จะเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย ปัญหาจากการตีความประเด็นถ้อยคำนี้ยังไม่พบหลักเกณฑ์ของศาลปกครองในการพิจารณา ส่วนในกรณีผู้เดือดร้อนเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดได้ใช้เกณฑ์อย่างแคบในการพิจารณาทั้งในมิติของตัวผู้ฟ้องคดีและมิติของลักษณะผลกระทบที่ได้รับ แต่กรณีที่ผลกระทบหรือความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น ถ้าศาลปกครองสูงสุดดำเนินการพิจารณาอย่างเปิดกว้างแม้ว่าผลกระทบหรือความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดียังไม่ปรากฏชัดเจน

แต่หากแน่ชัดว่าในอนาคตอันใกล้มีแนวโน้มจะเกิดความเสียหายจากการกระทำทางปกครองหรือตามหลักความสัมพันธ์แห่งการกระทำและผลแก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การพิจารณาถ้าสามารถแบ่งผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีออกได้เป็นผู้เสียหายในความหมายอย่างกว้างและผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบ ตามผลกระทบไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมได้ ก็จะเป็นประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาและเป็นหลักประกัน มิให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมาย และเพื่อเป็นประโยชน์ในการใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติรัฐ เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ศาลปกครองอาจใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกผู้มีส่วนได้เสียหรือคู่กรณีเข้ามาในคดีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จในคราวเดียวกันได้

(2) ในคดีหมายเลขดำที่ อ.1237/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ.51/2564 และคดีหมายเลขดำที่ อ.1024/2556 คดีหมายเลขแดงที่ ล.386/2563 ประเด็นเรื่องอายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีนี้จะพบว่า มีข้อกฎหมายในประเด็นเรื่องอายุความในการเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับข้อกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ กันไปในกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสองในเรื่องสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีความหมายสองปีและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปี ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปี นับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ ซึ่งจากคดีดังกล่าวจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น มีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายพิเศษในการบังคับใช้ แต่จากคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการพิจารณาคดีจะต้องนำหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นอยู่กระจัดกระจายในกฎหมายหลายฉบับ เพื่อเป็นการนำข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะ ตามหลักความชัดเจนของกฎหมาย กฎหมายต้องมีความแน่นอนและชัดเจนอย่างเพียงพอและยิ่งกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเท่าใดกฎหมายย่อมมีความชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น ถ้ากฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้อง ได้แก่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 มีการแก้ไขปรับปรุงข้อกฎหมายให้ทันต่อบริบทในปัจจุบัน ในเรื่องอายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วน ชัดเจนต่อการนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาและปรับใช้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นธรรม ก็จะช่วยให้เกิดระบบกฎหมายที่มีความมั่นคง แน่นนอนเชื่อถือได้ คู่ครองความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชนที่มีต่อระบบกฎหมายปกครองต่อไป

(3) ในคดีโฮปเวลล์ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.221-223/2562 ประเด็นเรื่องอนุญาโตตุลาการในต่างประเทศโดยประเทศฝรั่งเศสนั้นห้ามใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองซึ่งก็รวมทั้งสัญญา

สัมปทานด้วย การระงับข้อพิพาทอาศัยระบบศาลเป็นหลัก คดีใดมีลักษณะเป็นคดีปกครองก็จะอยู่ในเขตอำนาจของ ศาลปกครองซึ่งนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ หรือคดีใดเป็นคดีแพ่งก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งนำหลัก กฎหมายแพ่งมาใช้ ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าสัญญาประเภทใดเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ สำหรับประเทศไทยนั้นยังมิได้มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้ใช้หลักกฎหมายใดเป็นการเฉพาะกับสัญญา สัมปทานของรัฐ จึงเห็นว่ารูปแบบของการมีกฎหมายสัมปทาน (Concession law) และการกำกับดูแลการจัดทำบริการ สาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐที่ชัดเจนเป็นระบบโดยเฉพาะ น่าจะเป็นทางออกที่ดีของการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี เกี่ยวกับสัญญาสัมปทานในประเทศไทยต่อไป

ประเด็นเรื่องสัญญาทางปกครอง ปัญหาของศาลปกครองไทย คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลิกสัญญาทาง ปกครองในระบบกฎหมายไทยมิได้มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องค้นหาจากบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งใช้บังคับ อยู่ในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งอาจนำมาปรับใช้กับสัญญาทางปกครองได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับสภาพของเรื่องแล้วแต่ กรณี จึงอาจทำให้การนำกฎเกณฑ์นั้นมาใช้ในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทหรือวินิจฉัยคดีเป็นการไม่เหมาะสมและอาจ ก่อให้เกิดผลอันเหนื่อความคาดหมายและกระทบต่อความยุติธรรมทางปกครอง ดังนั้นจึงควรมีการตรากฎหมายให้ ชัดเจนและแน่นอนในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่และวิธีปฏิบัติของฝ่ายปกครองในการเลิกสัญญาทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็น เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาที่ให้แสวงประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ และให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจ ดังกล่าวเพื่อประโยชน์ต่อการวางรากฐานของกฎหมายปกครองไทยให้เป็นไปอย่างมีระบบระเบียบและแบบแผนอย่าง เดียวกัน เกิดบรรทัดฐานในการพิจารณาตัดสินคดีของศาลปกครองของประเทศไทยต่อไป

2) ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาหลักกฎหมายในทางปกครองให้เป็นไปในทิศทางที่ดีมีวิวัฒนาการอย่าง เหมาะสม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมองค์ความรู้ในเรื่องหลักกฎหมายทางปกครองและหลักนิติรัฐ เพื่อเป็นการ รองรับและอำนวยความสะดวกการยุติธรรมทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมสถาบันและพัฒนาหลักสูตรเพื่อผลิตและสร้างองค์ความรู้ให้นักกฎหมายปกครองและนักนิติ รัฐให้แก่ตุลาการศาลปกครองและผู้ที่กำลังเตรียมตัวก้าวเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการ พนักงานคดีปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของศาลปกครอง

(2) ส่งเสริมสนับสนุนและสร้างผู้เชี่ยวชาญในเรื่องหลักกฎหมายปกครองและหลักนิติรัฐให้เกิดขึ้นในทุ กองค์กรของรัฐที่สำคัญในการควบคุมกำกับและใช้อำนาจให้มากขึ้น ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ตลอดจนองค์กรอิสระต่าง ๆ

(3) ส่งเสริมการเรียนรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ นิสิต นักศึกษา และผู้ที่สนใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและ หลักนิติรัฐ ผ่านทุนการศึกษา ทุนการวิจัย การสัมมนาทางกฎหมาย หลักสูตรทางการศึกษาและสื่อการเรียนรู้จาก แหล่งต่าง ๆ ทุกแขนงอย่างเหมาะสม ต่อเนื่องและทั่วถึง

(4) เผยแพร่ผลิตผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาล เพื่อให้เกิด รากฐานความคิด นิติวิธี แนวทางการปฏิบัติในทางปกครอง เพราะแนวคำวินิจฉัยของศาลนั้นมีความสำคัญต่อวง

วิชาการกฎหมายปกครอง กฎหมายมหาชนหรือกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนและส่งเสริมการบริหารกิจการภาครัฐ สร้างบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากการนำหลักกฎหมายในทางปกครองมาใช้ในการตัดสินใจ มีประโยชน์ในการสร้างหลักกฎหมายปกครองหรือหลักกฎหมายทั่วไป (General principle of law) ในทางปกครอง รวมทั้งการนำหลักกฎหมายปกครองที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองมาใช้ในการวินิจฉัยคดีทำให้เกิดบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการอันจะเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมการบริหารกิจการภาครัฐและอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2541). *หลักนิติธรรม (Rule of Law) รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2562). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์.
- ศาสตราจารย์ ดร. วิริยานุวงศ์. (2553). การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์*, 3 (5), 102.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. (2563). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). บทที่ 4. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เสถียร เศรษฐสิทธิ์. (2559). *หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.