

สารนิพนธ์เรื่อง	ปัญหาการควบคุมการออกกฎและการดำเนินการ ตรวจสอบกฎของฝ่ายปกครอง
คำสำคัญ	การกระทำทางปกครอง/กฎ/การออกกฎ/การควบคุมและ ตรวจสอบกฎที่ออกโดยฝ่ายปกครอง
นักศึกษา	ชาญณรงค์ ศรีเกตุ
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.ตรีเพชร จิตรมहिมา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2567

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากฝ่ายปกครอง (Administration) ออกกฎ (By-law) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996)) และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999)) กำหนดเพียงนิยามคำว่า “กฎ” ไว้เท่านั้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์สำหรับใช้ในการควบคุมการออกกฎ และการดำเนินการตรวจสอบกฎของฝ่ายปกครองไว้แต่อย่างใด แม้ว่าจะมีฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจในการออกกฎ และมีองค์กรตุลาการทางปกครองที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ซึ่งมีการใช้หลักการของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บท แนวคิดทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายมาพิจารณาในการออกกฎและตรวจสอบกฎของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่ก็มิอาจรับรองได้ว่ากฎที่มีอยู่หรือที่จะมีขึ้นในภายหน้าจะชอบด้วยกฎหมาย ไม่ส่งผลที่กระทบต่อสิทธิของบุคคล หรือไม่จำกัดหรือลดทอนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงถือเป็นปัญหาสำคัญที่ควรศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้กฎที่ออกโดยฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมาย โดยสารนิพนธ์นี้มีการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การออกกฎของฝ่ายปกครองตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรให้มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Written Law) ในระบบกฎหมายไทยให้เป็นที่ชัดเจน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ (Act) ซึ่งอาจเรียกว่า “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การออกกฎและการตรวจสอบกฎ” โดยมีหลักการและเหตุผล

เพื่อให้มีกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลาง (Standard Law) ใช้บังคับสำหรับการควบคุมการออกกฎ และการดำเนินการตรวจสอบกฎของฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางกฎหมาย ซึ่งระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ และระบบกฎหมายไทยยอมรับว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการออกกฎ อีกทั้งในการดำเนินการตรวจสอบกฎ ควรจัดตั้งองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎขึ้น โดยเรียกว่า “คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง” ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์กฎที่ออกโดยฝ่ายปกครองในกรณีที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหรือผู้อยู่ในบังคับของกฎเห็นว่ากฎดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีผลเป็นการลิดรอนต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และในกรณีที่คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎ หรือผู้อยู่ในบังคับของกฎเห็นว่าตนยังคงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎนั้นอยู่ ก็ไม่เป็นการตัดโอกาสที่จะใช้สิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองได้ โดยการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองให้พิจารณาและวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้นได้ต่อไป

ปัญหาการออกกฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการดำเนินการตรวจสอบกฎของฝ่ายปกครอง จะได้รับการแก้ไขให้มีผลเป็นรูปธรรม (Concrete) เมื่อระบบกฎหมายไทยตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมการออกกฎและการดำเนินการตรวจสอบกฎไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจส่งผลให้การออกกฎของฝ่ายปกครองมีความชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นการลิดรอนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สอดคล้องและตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังเกิดประสิทธิภาพแก่การใช้บังคับกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน (State Administration) มากยิ่งขึ้น และที่สำคัญ คือ หลักกฎหมายปกครองในระบบกฎหมายไทยได้มีการพัฒนาดังนานาอารยประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีของฝ่ายปกครองต่อไป