

โครงสร้างและตรรกะของ กฎหมายปกครอง

จากรัฐที่มีหน้าที่ สู่การตรวจสอบอำนาจรัฐ



พันธกิจของรัฐพลวัตตามความซับซ้อนของสังคมมนุษย์



Phase 1: The Protector (รัฐผู้คุ้มครอง)

รากฐานความปลอดภัยและกฎหมาย



Phase 2: The Provider (รัฐผู้จัดให้มีบริการสาธารณะ)

การเติมเต็มช่องว่างที่เอกชนทำไม่ได้



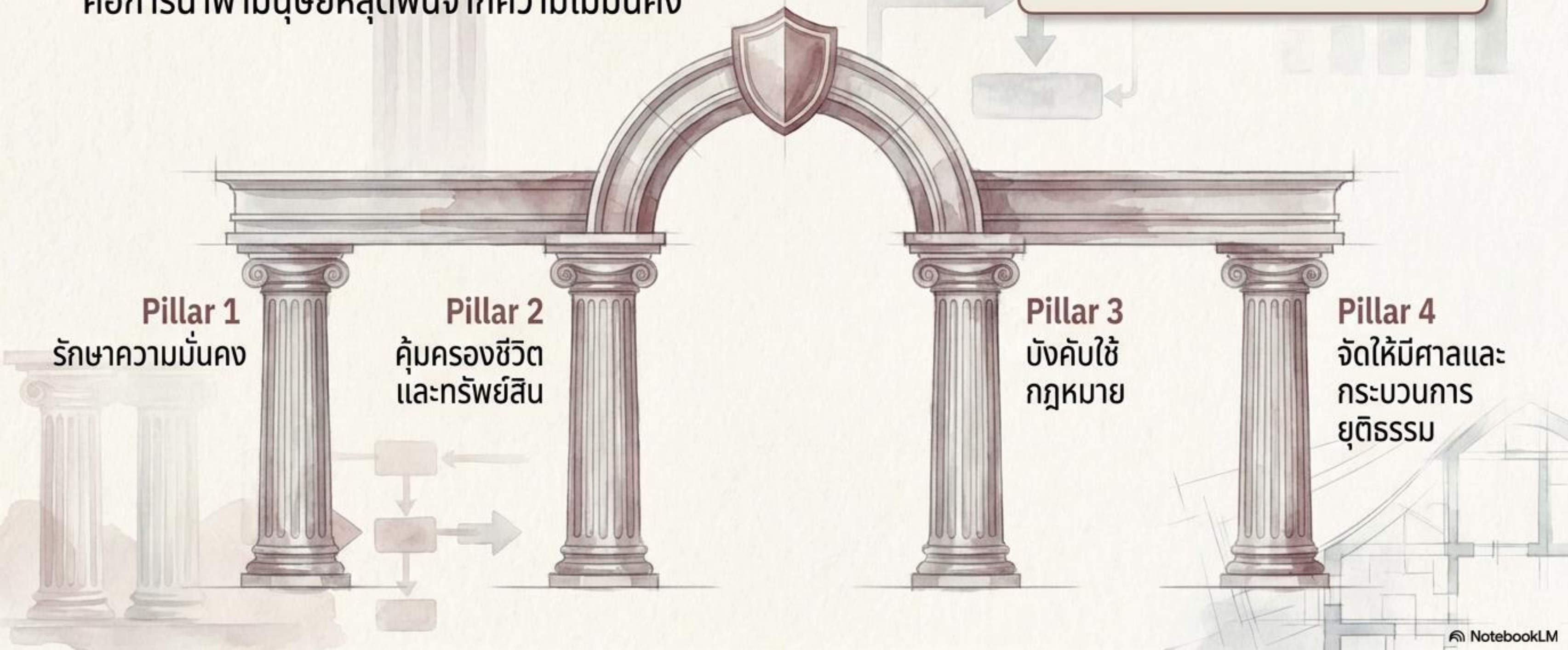
Phase 3: The Investor (รัฐผู้ลงทุน)

การสร้างขีดความสามารถแห่งอนาคต

1. The Protector | รัฐผู้คุ้มครอง

หน้าที่ดั้งเดิมที่สุดของรัฐ (Classical Function)
คือการนำพามนุษย์หลุดพ้นจากความไม่มั่นคง

“การมีรัฐทำให้มนุษย์หลุดพ้นจาก
สภาวะธรรมชาติ (State of Nature)
— Thomas Hobbes (Leviathan)”



2. The Provider | รัฐผู้จัดให้มีบริการสาธารณะ

รัฐก้าวข้ามการรักษาความสงบ สู่การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ (Public Goods) ที่เอกชนไม่สามารถจัดหาได้อย่างเพียงพอ

ระบบคมนาคมและ
โครงสร้างพื้นฐาน

การศึกษา

รัฐผู้จัดให้มี
บริการสาธารณะ

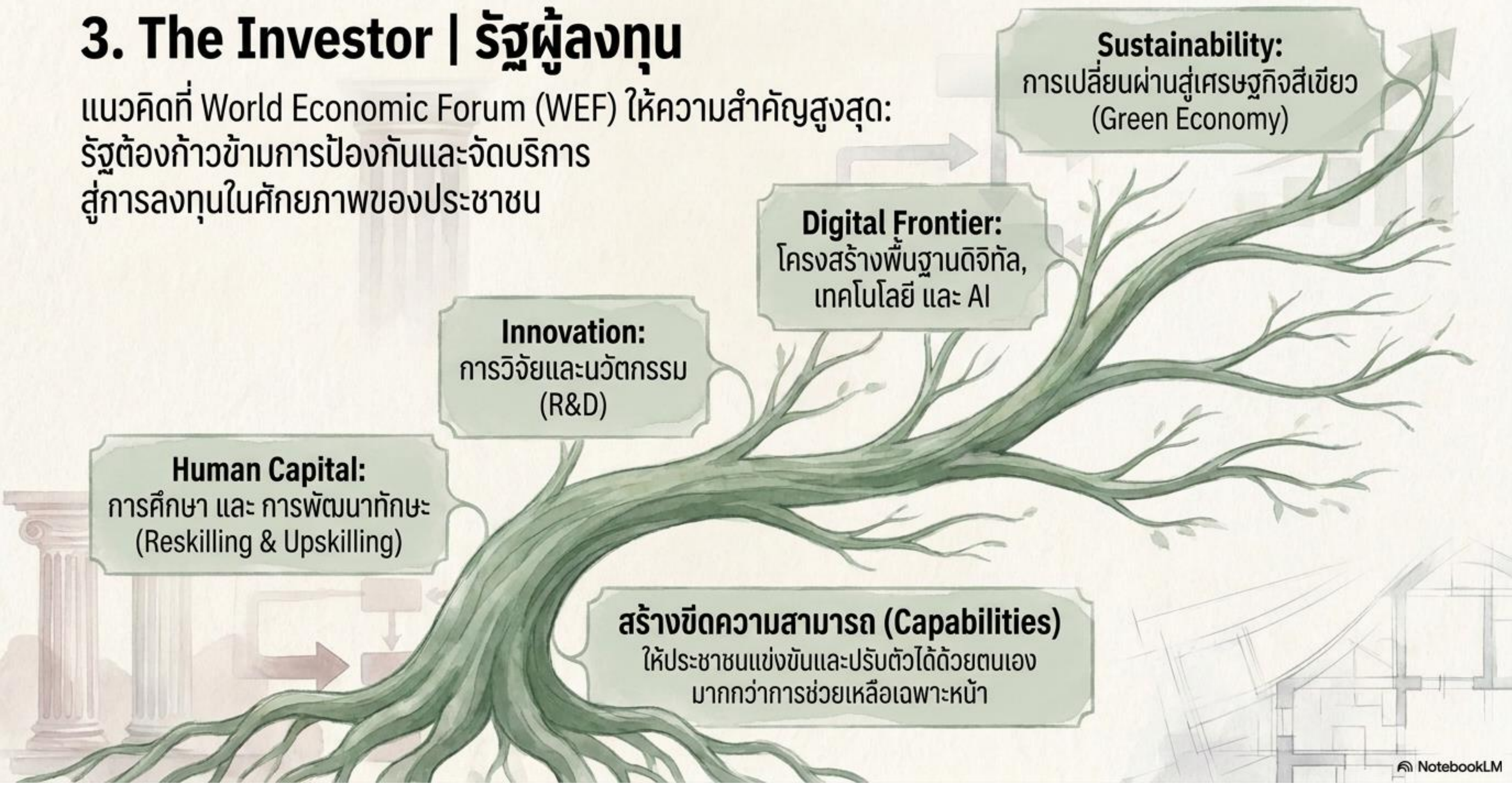
ระบบสาธารณสุข

ระบบประกันสังคม
และสวัสดิการพื้นฐาน

นี่คือรากฐานของแนวคิด **Welfare State**
ซึ่ง World Economic Forum (WEF) มองว่ายังคงเป็นหน้าที่สำคัญที่ขาดไม่ได้

3. The Investor | รัฐผู้ลงทุน

แนวคิดที่ World Economic Forum (WEF) ให้ความสำคัญสูงสุด:
รัฐต้องก้าวข้ามการป้องกันและจัดบริการ
สู่การลงทุนในศักยภาพของประชาชน



บทสรุปวิวัฒนาการการรัฐ: จากทฤษฎีสู่บริบทโลกสมัยใหม่

Liberal State (รัฐเสรีนิยม)

บทบาท (WEF): Protector

จุดมุ่งเน้น:
รักษาความมั่นคงและกฎหมาย

Welfare State (รัฐสวัสดิการ)

บทบาท (WEF): Provider

จุดมุ่งเน้น: จัดบริการสาธารณะ
และสวัสดิการ

Developmental / Enabling State (รัฐผู้ส่งเสริม)

บทบาท (WEF): Investor

จุดมุ่งเน้น:
ลงทุนเพื่อสร้างศักยภาพ
ของประชาชนและเศรษฐกิจ

รัฐสมัยใหม่คือการบูรณาการทั้งสามมิติ

การเป็นรัฐผู้ลงทุนที่ประสบความสำเร็จ
ไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากปราศจากรากฐานที่มั่นคงของการคุ้มครอง
และโครงข่ายที่ครอบคลุมของการจัดบริการสาธารณะ



เหตุใดข้อพิพาทที่มีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องจึงต้องการกฎหมายเฉพาะ?



เทศบาลสั่งรื้ออาคาร



เพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการ



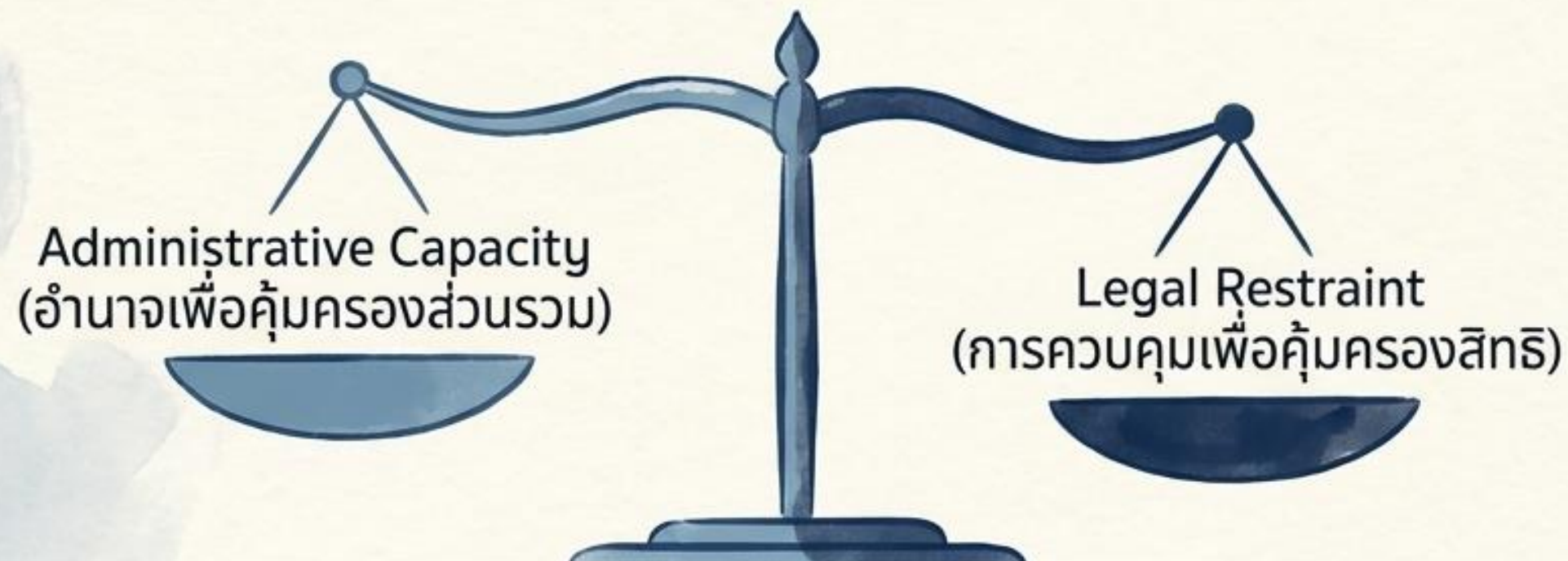
ตัดสิทธิเงินช่วยเหลือของรัฐ



ละเลยการแก้ไขอันตรายบนทางสาธารณะ

“รัฐ” อยู่ในภาพ
แต่คำถามลึกกว่าคดีแพ่ง:
รัฐมีอำนาจหรือไม่?
ทำตามขั้นตอนไหม?
ได้สัดส่วนหรือไม่?

การเปลี่ยนผ่านจากความรับผิดชอบของรัฐสู่อำนาจมหาชน



การเปลี่ยนผ่านกระบวนการทัศน์จากรัฐผู้สั่งการสู่รัฐผู้ให้บริการ

ลักษณะภารกิจ

ผู้จัดทำ

วิธีคิดทาง
กฎหมาย

Command State (รัฐผู้สั่งการ)	Service State (รัฐผู้ให้บริการ)
รักษาความสงบเรียบร้อย (Police power)	จัดการศึกษา, สาธารณสุข, โครงสร้างพื้นฐาน, สวัสดิการ
ส่วนราชการแบบดั้งเดิม	รัฐวิสาหกิจ, องค์กรมหาชน, องค์กรวิชาชีพ, เอกชนที่ร่วมจัดบริการ
Actor-based reasoning (ดูว่าใครเป็นคนทำ)	Function-and-power analysis (ดูว่าทำภารกิจอะไรและใช้อำนาจใด)

การวิเคราะห์ภารกิจและอำนาจมหาชนเพื่อค้นหานิติสัมพันธ์

บริการสาธารณะ (Public Service)

ไม่ใช่ Magic word
ทุกกิจกรรมของรัฐไม่ใช่บริการ
สาธารณะเสมอไป

- What public need is served?
- Who bears legal responsibility?
- What legal instrument governs?

อำนาจมหาชน (Public Authority)

อำนาจที่เอกชนไม่มี
(ออกกฎ, เพิกถอนสิทธิ,
บังคับทางปกครอง, เว้นคืน)

- Is the power unilateral?
- Is it coercive?

ความสัมพันธ์ผกผัน: ยิ่งอำนาจมีลักษณะบังคับฝ่ายเดียว (Unilateral & Coercive) มากเท่าใด
เหตุผลในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ยิ่งเข้มข้นขึ้น

แผนที่ความคิดของกฎหมายปกครอง

Purpose → Power → Action → Control

Public Service
ของ Duguit

รัฐมีหน้าที่รับใช้สังคม
จุดหมายคือบริการสาธารณะ
และความเป็นปึกแผ่นของ
สังคม

Public Authority
ของ Hauriou

ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษ
ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเพื่อให้
ภารกิจสาธารณะเกิดผล

Judicial Control

ยิ่งรัฐมีอำนาจพิเศษ
ยิ่งต้องมีการควบคุม
ความชอบด้วยกฎหมายที่
เข้มข้น

บริการสาธารณะตอบคำถามว่า “รัฐทำไปเพื่ออะไร”
อำนาจมหาชนตอบคำถามว่า “รัฐทำด้วยเครื่องมือชนิดใด”
ศาลปกครองตอบคำถามว่า “อำนาจนั้นอยู่ในขอบเขตของกฎหมายหรือไม่”

ฝรั่งเศส: จุดกำเนิดของการมองรัฐผ่านภารกิจและอำนาจ

Droit administratif ไม่ใช่เพียงกฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่คือกฎหมายของอำนาจสาธารณะ

- รัฐสมัยใหม่ไม่ได้เพียงรักษาความสงบ แต่จัดบริการและโครงสร้างชีวิตร่วมกัน
- ภารกิจสาธารณะต้องอาศัยองค์กร งบประมาณ บุคลากร และอำนาจทางกฎหมาย
- ความแตกต่างจากเอกชนอยู่ที่รัฐอาจก่อผลทางกฎหมายฝ่ายเดียว
- กฎหมายปกครองจึงต้องสร้างทั้ง **capacity** และ **restraint**

Administrative law begins when public function is translated into public power.

แกนการบรรยาย

ภาพรวม: Duguit เน้น “หน้าที่ของรัฐ” ส่วน Hauriou เน้น “อำนาจและสถาบันของรัฐ”

Léon Duguit: Service Public

รัฐไม่ใช่ผู้ทรงอำนาจเหนือสังคมโดยลำพัง แต่เป็นผู้รับผิดชอบบริการที่จำเป็นต่อสังคม

แนวคิดหลัก

- ความชอบธรรมของรัฐอยู่ที่การจัดทำบริการสาธารณะ
- รัฐมีหน้าที่ต่อความต้องการส่วนรวม
- กฎหมายปกครองควรถูกอ่านผ่านภารกิจและหน้าที่ของรัฐ

คำถามที่ Duguit ชวนถาม

- กิจกรรมนี้ตอบสนองความต้องการสาธารณะใด
- ประชาชนควรได้รับการอย่างต่อเนื่อง เสมอภาค และปรับตัวได้หรือไม่
- ความรับผิดชอบของรัฐเกิดจากภารกิจนั้นอย่างไร

คำเตือน: public service ไม่ใช่คำวิเศษที่ทำให้คดีทุกเรื่องเป็นคดีปกครองโดยอัตโนมัติ

สาระสำคัญของ Service Public

จาก “รัฐมีอำนาจอะไร” ไปสู่ “รัฐมีหน้าที่ต่อสังคมอย่างไร”

- 1 Continuity — บริการต่อเนื่อง
- 2 Equality — เข้าถึงโดยไม่เลือกปฏิบัติ
- 3 Adaptability — ปรับตัวตามความต้องการสาธารณะ

อิทธิพลเชิงกฎหมาย

แนวคิดนี้ช่วยอธิบายเหตุผลของบริการสาธารณะ สาธารณูปโภค สัญญาทางปกครอง และความรับผิดชอบของรัฐ จากการจัดทำบริการที่มีผลต่อประชาชน

จุดที่ต้องระวัง

บริการสาธารณะเป็น “บริบท” ไม่ใช่บทสรุป ต้องเชื่อมต่อกับฐานอำนาจ นิติสัมพันธ์ การกระทำที่ถูกต้องแย่ง และคำขอเยียวยา

Maurice Hauriou: Public Authority / Puissance Publique

ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษเพราะต้องทำภารกิจสาธารณะให้เกิดผล

แนวคิดหลัก

- รัฐเป็นสถาบันที่มีองค์กรและอำนาจ
- อำนาจมหาชนต่างจากเสรีภาพของเอกชน
- ฝ่ายปกครองอาจก่อผลทางกฎหมายฝ่ายเดียวได้เมื่อกฎหมายให้อำนาจ

ตัวอย่างอำนาจมหาชน

- ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง
- อนุญาต เพิกถอน ลงโทษทางวินัย
- เว้นคืน บังคับทางปกครอง
- กำหนดเงื่อนไขพิเศษในสัญญาทางปกครอง

Special public power requires special legal control.

Hauriou lens

บริการสาธารณะและอำนาจมหาชนต้องอ่านร่วมกัน

ไม่ใช่สองทฤษฎีที่ต้องเลือกฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นคนละเลนส์ในการวิเคราะห์

เลนส์ที่ 1: Function

รัฐกำลังตอบสนองความต้องการ
สาธารณะใด
ภารกิจนั้นมีความสำคัญต่อสังคม
เพียงใด

เลนส์ที่ 2: Power

รัฐกำลังใช้เครื่องมือทางกฎหมายชนิด
ใด
มีอำนาจฝ่ายเดียวหรืออำนาจพิเศษ
หรือไม่

เลนส์ที่ 3: Control

ศาลต้องตรวจฐานอำนาจ ขั้นตอน
เหตุผล วัตถุประสงค์ ดุลพินิจ และ
ความได้สัดส่วนอย่างไร

ตัวอย่าง: มหาวิทยาลัยรัฐจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา แต่ข้อพิพาทอาจเป็นคำสั่งวินัยนักศึกษา สัญญาจ้าง
หรือสัญญาซื้อพัสดุ ซึ่งต้องวิเคราะห์ต่างกัน

อิทธิพลต่อกฎหมายปกครองไทย

คำสั่งทางปกครองคือภาพชัดของอำนาจมหาชนฝ่ายเดียว

Public Authority ในกฎหมายไทย

คำสั่งทางปกครองแสดงอำนาจที่ก่อ เปลี่ยนแปลง จำกัด หรือยุติสถานะทางกฎหมายของบุคคลโดยไม่ต้องอาศัยความยินยอม

สิ่งที่ศาลตรวจ

มีอำนาจหรือไม่ • กระบวนการถูกต้องหรือไม่ • เหตุผลและข้อเท็จจริงรองรับหรือไม่ • ใช้ดุลพินิจโดยชอบหรือไม่ • ได้สัดส่วนหรือไม่

ตัวอย่างเพื่อสอน: การเพิกถอนใบอนุญาต การลงโทษวินัย การสั่งรื้อถอน การไม่พิจารณาคำขอภายในเวลา

อิทธิพลต่อกฎหมายปกครองไทย

สัญญาทางปกครอง: รัฐทำสัญญาเพื่อบริการสาธารณะ แต่ไม่ใช่ทุกสัญญาของรัฐเป็นคดีปกครอง

เกณฑ์

สัญญาทางปกครอง

สัญญาทางแพ่งของรัฐ

วัตถุประสงค์

บริการสาธารณะ / สาธารณูปโภค

แลกเปลี่ยนประโยชน์แบบเอกชน

อำนาจรัฐ

อาจมีอำนาจพิเศษเพื่อความต่อเนื่องของ
บริการ

คู่สัญญาใกล้เคียงเอกชนทั่วไป

ศาลที่เกี่ยวข้อง

โดยหลัก ศาลปกครอง

โดยหลัก ศาลยุติธรรม

บทเรียนจากฝรั่งเศส: **service public** ช่วยมองวัตถุประสงค์ แต่ต้องดูโครงสร้างนิติสัมพันธ์และอำนาจพิเศษ
ร่วมด้วย

อิทธิพลต่อกฎหมายปกครองไทย (4)

ความรับผิดชอบของรัฐและการละเลยต่อหน้าที่

Duguit lens

ถ้ารัฐมีหน้าที่จัดทำหรือดูแลบริการสาธารณะ ความเสียหายจากการละเลยอาจสะท้อนความรับผิดชอบปกครอง

Hauriou lens

แต่ต้องระบุให้ได้ว่า wrong เกิดจากหน้าที่ตามกฎหมาย การใช้อำนาจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง มิใช่ละเมิดธรรมดาที่รัฐบังเอิญเกี่ยวข้อง

คำว่า “ละเมิด” บอกผลทางกฎหมาย แต่ไม่บอกเขตอำนาจศาลโดยอัตโนมัติ

Juridical source of the wrong

การมี “อำนาจตามกฎหมาย” เป็นเพียงประเด็นแรกของการตรวจสอบ

Case Study:

เทศบาลสั่งปิดตลาด 6 เดือน
เพราะพบรอยร้าวเล็กน้อย
(อำนาจสั่งปิดมีจริง แต่
ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่?)

Statutory Authority: มีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่?

Factual Predicates: ข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขเกิดขึ้นจริงหรือไม่?

Competence: ผู้สั่งมีเขตอำนาจหน้าที่ถูกต้องหรือไม่?

Procedure & Hearing: ทำตามขั้นตอนและรับฟังความเห็นหรือไม่?

Evidential Basis: มีพยานหลักฐานสนับสนุนเหตุผลหรือไม่?

Statutory Purpose: ใช้อำนาจตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่?

Proportionality: การกระทำได้สัดส่วน (ความพอสมควรแก่เหตุ) หรือไม่?

นิติรัฐและการจัดสรรความรับผิดชอบในระบบศาลคู่

Rule by Law: กฎหมายเป็นเพียง
'เครื่องมือ' ของรัฐผู้ใช้อำนาจ

Rule of Law (นิติรัฐ): กฎหมาย
'ผูกมัดและควบคุม' ผู้ใช้อำนาจ

The Dual Court System (ระบบศาลคู่)

การแบ่งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง มิใช่การแข่งขันแย่งชิงคดี
แต่คือ Allocation of Judicial Responsibility
(การจัดสรรความรับผิดชอบในการตรวจปัญหาข้อกฎหมาย)

Diagnostic Rule: ศาลใดจะมีเขตอำนาจ ต้องพิจารณาจาก
Actor + Function + Source of Power + Legal Relationship + Nature of Wrong

แผนที่วิเคราะห์: เส้นทางวินิจัยข้อพิพาททางปกครอง

เมื่อพบข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐ ให้เดินตามเส้นทางนี้ (The Analytical Spine)



กรณีศึกษา: โครงสร้างทางนิติฐานะเบื้องต้นไม่ริมทางหลวง

Fact: ต้นไม้ล้มทับคนตาย ทายาทฟ้องกรมทางหลวงเรียกค่าสินไหมทดแทน

มุมมองทางแพ่ง (Ordinary Tort)



- **Logic:** ต้นไม้ล้ม → เกิดความเสียหาย → ฟ้องเรียกเงิน
- **Trap:** หากมองแค่นี้ จะด่วนสรุปว่าเป็นละเมิดทางแพ่งแบบบุคคลทั่วไป

มุมมองทางปกครอง (Administrative Wrong)

- **Deep Structure (Source of Duty):** กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้กรมทางหลวง ‘ดูแลทางหลวงและพื้นที่ในเขตทาง’
- **Legal Wrong:** การที่ต้นไม้ล้มคือการ ‘ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย’ หรือไม่?

Jurisdiction follows the juridical structure of the dispute, not the vocabulary chosen by the claimant. (เขตอำนาจศาลตามโครงสร้างนิติสัมพันธ์ มิใช่ตามคำขอท้ายฟ้อง)

กฎหมายปกครองคือความสามารถในการมองเห็นโครงสร้างของอำนาจ

STATE RESPONSIBILITY → PUBLIC POWER → ADMINISTRATIVE ACTION → LEGAL CONTROL → REMEDY

Judicial Questions (For Reflection)

1. การมีรัฐเป็นคู่ความควรสร้าง Presumption ว่าเป็นคดีปกครองโดยอัตโนมัติหรือไม่?
2. ‘บริการสาธารณะ’ เป็นเกณฑ์ชี้ขาดเขตอำนาจศาล หรือเป็นเพียงแนวคิดอธิบายภารกิจ?
3. ศาลควรตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) หรือก้าวล่วงไปถึงความเหมาะสมของนโยบาย?

หัวใจของวิชานี้มิใช่การท่องจำรายชื่อหน่วยงาน
แต่คือการมองเห็นโครงสร้างของอำนาจและการคุ้มครองสิทธิ