

โครงสร้างและตรรกะของ กฎหมายปกครอง

จากรัฐที่มีหน้าที่ สู่การตรวจสอบอำนาจรัฐ



พันธกิจของรัฐพลวัตตามความซับซ้อนของสังคมมนุษย์



Phase 1: The Protector (รัฐผู้คุ้มครอง)

รากฐานความปลอดภัยและกฎหมาย



Phase 2: The Provider (รัฐผู้จัดให้มีบริการสาธารณะ)

การเติมเต็มช่องว่างที่เอกชนทำไม่ได้



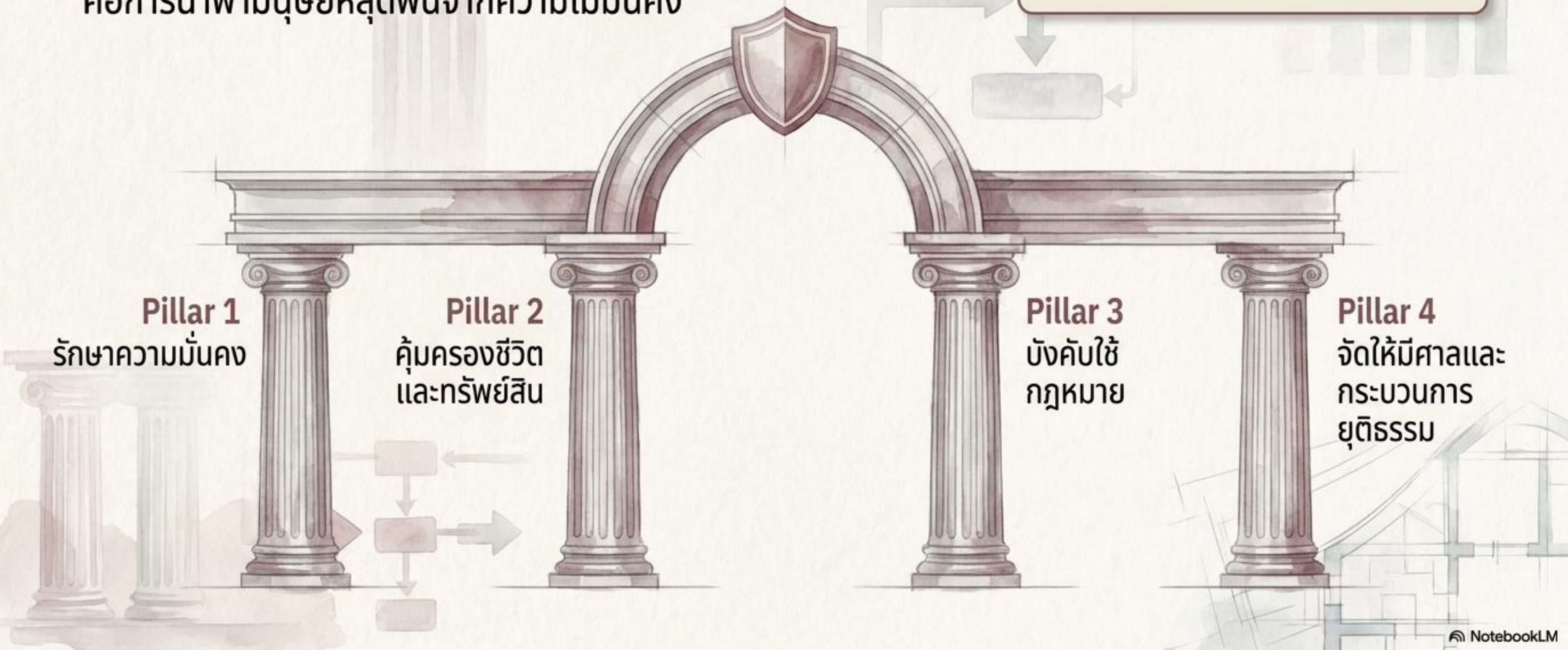
Phase 3: The Investor (รัฐผู้ลงทุน)

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

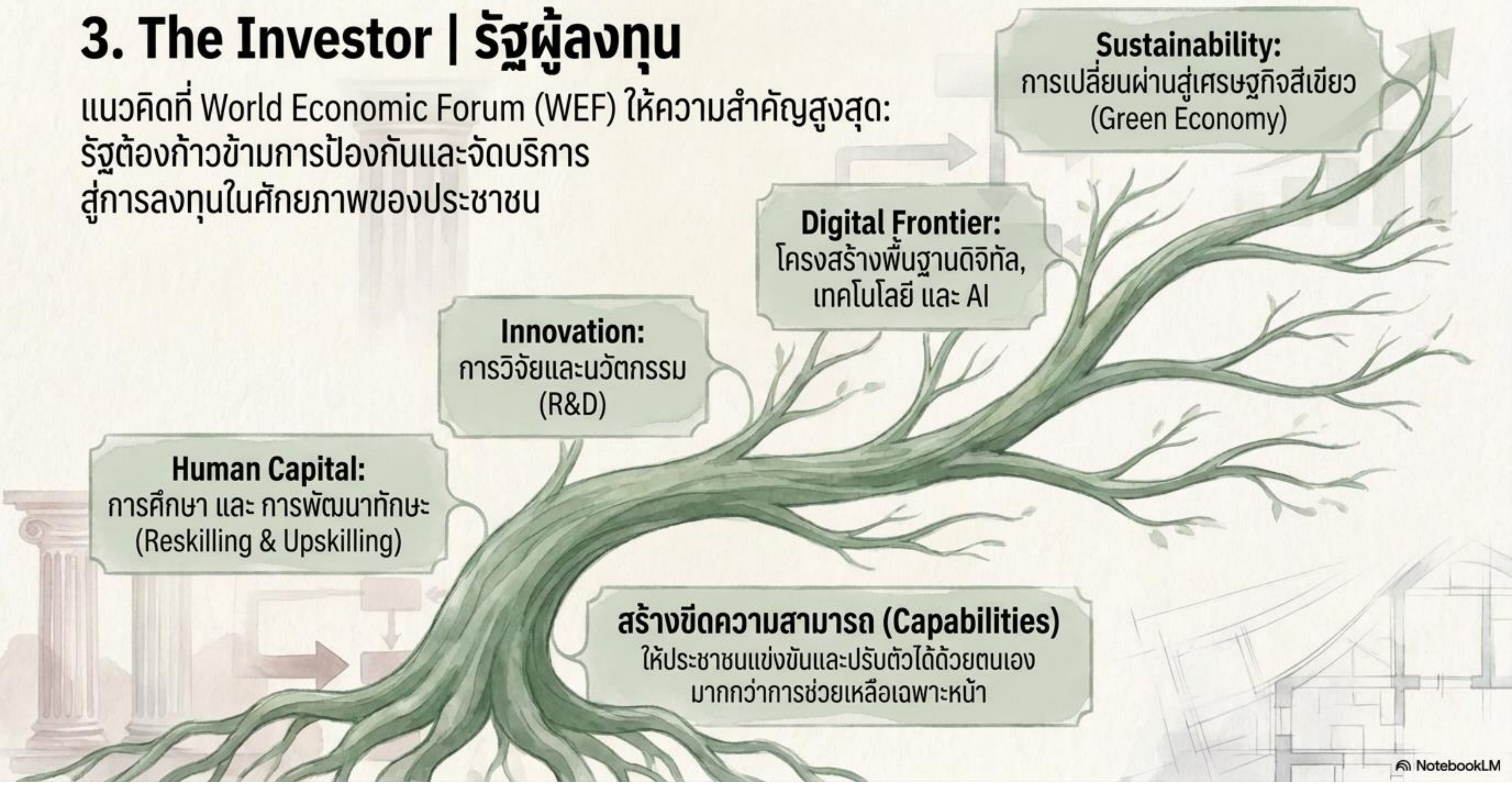
ระบบสาธารณสุข

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



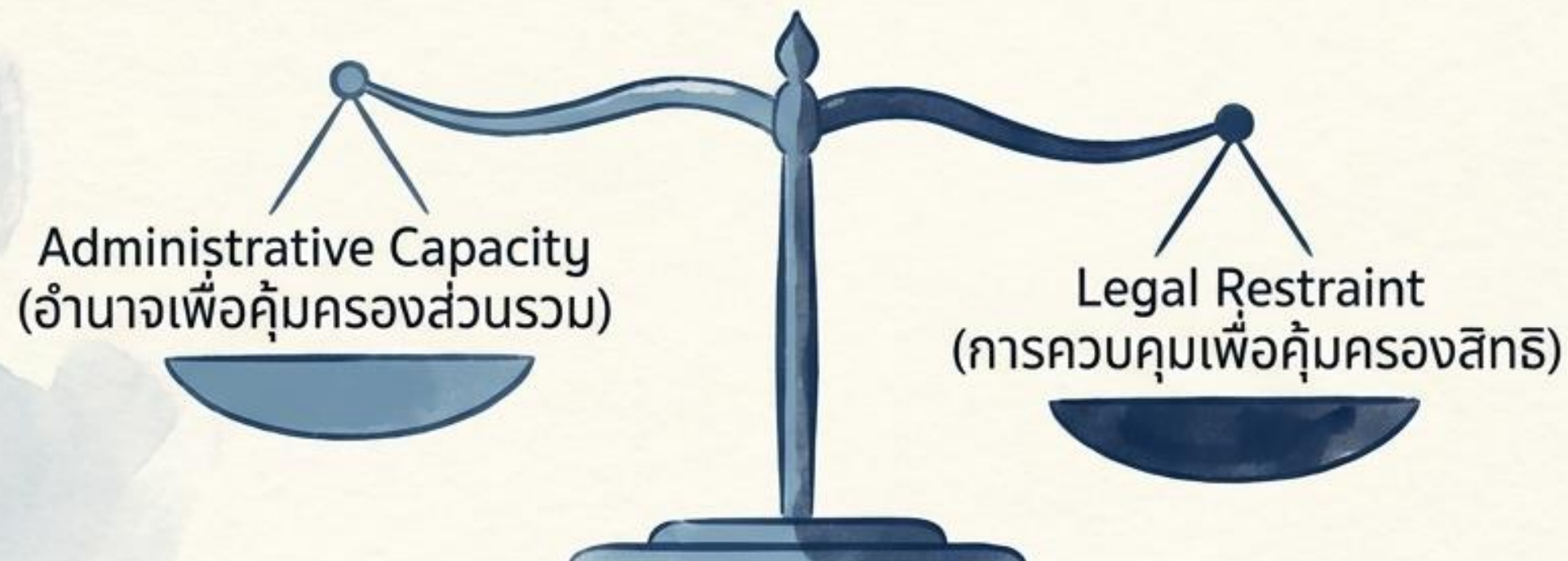
ตัดสิทธิเงินช่วยเหลือของรัฐ



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 การกระทำที่ถูกต้อง 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

ศาลต้องตรวจสอบอำนาจ 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