

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบรัฐสมัยใหม่(Modern State) ได้ใช้แนวคิดหลักนิติรัฐ(The Rule of Law) เป็นหลักในการปกครองประเทศ กล่าวคือ เป็นการที่รัฐปกครองโดยกฎหมายในฐานะที่เป็นสิ่งสูงสุดในรัฐ(Rule or Supremacy of Law) โดยข้อเรียกร้องที่เป็นสาระสำคัญอันหนึ่งของนิติรัฐ(The Rule of Law) ก็คือ กฎหมายที่ใช้ปกครองรัฐนั้นต้องมีความชัดเจน(Clearity) และความมั่นคงแน่นอน(Certainty) เพื่อคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนในอันที่จะสามารถเชื่อมั่นและวางแผนชีวิตของตนตามแนวทางแห่งกฎหมาย เพื่อสนองตอบข้อเรียกร้องของหลักนิติรัฐดังกล่าวจึงเกิดการพัฒนากฎหมายที่เรียกว่า หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชน(Legitimate Expectations) ขึ้น เพื่อคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐ และเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย(Legal Certainty) อันเป็นปัจจัยที่สำคัญของประชาชนในการกำหนดวางแผนชีวิตและคาดหมายถึงผลลัพธ์ในทางกฎหมายของตน หรือที่เรียกว่า ความเป็นอิสระในการกำหนดชีวิตของตนเองของปัจเจกชน(Autonomy)

“ คำสั่งทางปกครอง” ถือเป็นเครื่องมืออันสำคัญของฝ่ายปกครองในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวมุ่งผลทางกฎหมายโดยตรงอันเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นการเฉพาะตัว ยกตัวอย่างเช่น การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือประกอบกิจการบางประเภท การออกใบอนุญาตขับขีรถยนต์ คำสั่งให้ทุนการศึกษา ฯลฯ คำสั่งทางปกครองจึงเกี่ยวพันกับการดำเนินชีวิตของปัจเจกชนแทบทุกกรณี ซึ่งอาจอยู่ในลักษณะที่สร้างภาระหรือให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนผู้รับคำสั่งก็ได้ ซึ่งโดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนผู้รับคำสั่ง ปัจเจกชนผู้รับคำสั่งย่อมมีความเชื่อถือและความไว้วางใจในความสมบูรณ์และเป็นที่สุดของคำสั่งทางปกครอง หรือที่เรียกว่า “ความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น หากฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและความไว้วางใจของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองอันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ปัจเจกชนได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ปัจเจกชนผู้รับคำสั่งได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือใช้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้นไปแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงมีการพัฒนากฎหมายที่เรียกว่า “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง” ขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นช่วงก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ปรากฏแนวคิดทางวิชาการของขุนประเสริฐศุภมาตรา โดยได้พยายามเสนอแนวคิดว่าการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายและคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ โดยซึ่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์มหาชนในการพิจารณากฎยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แม้กระนั้น ทางด้านนิติบัญญัติในสมัยนั้นก็หาได้รับเอาแนวคิดดังกล่าวไม่ ดังปรากฏให้เห็นในกฎหมายหลายฉบับซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในยุคนั้นว่า การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นเพียงมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้ควบคุมหรือลงโทษผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ต่อมาประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้น โดยอาศัยต้นแบบจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz 1976, Law of Administrative Procedure 1976) โดยในส่วนกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้นำเอาหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง (Vertrauensschutzprinzip) เข้ามาบัญญัติไว้ในมาตรา 51 ถึงมาตรา 53 โดยใช้ถ้อยคำว่า “ความเชื่อโดยสุจริตของประชาชน” โดยกำหนดให้กรณีหากฝ่ายปกครองต้องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แล้ว จะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนและประโยชน์สาธารณะประกอบกัน และหากจำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ก็จะต้องชดใช้เงินทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากความเชื่อโดยสุจริตนั้นด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเป็นหลักการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนอกเหนือไปจากหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พบว่าส่วนใหญ่แล้วกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะพิจารณาถึงแต่หลักความชอบด้วยกฎหมายโดยมิได้นำหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง (Legitimate Expectations) ดังกล่าวมาปรับใช้แก่กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แต่อย่างใด และส่วนใหญ่มุ่งประเด็นไปในเรื่องของหลักกฎหมายว่าด้วย “การกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง”

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษากรณีความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (Legal Certainty) ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เฉพาะในกรณีการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ (Legitimate Expectations) ของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันกระทบต่อความเชื่อถือและ

ความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งและสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ในการปรับใช้หลักการดังกล่าวในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาแนวทางการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทาง กรณีที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง โดยทำการเปรียบเทียบแนวคิดและนิติวิธีในการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งกรณีดังกล่าว ในประเทศเยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย เพื่อศึกษาถึงรากฐานที่มาของแนวคิดและนิติวิธีที่ใช้ในการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง (Legitimate Expectations) ทั้งกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย และไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. สมมติฐานของการวิจัย

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเป็นหลักกฎหมายมหาชนที่พัฒนาขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของปัจเจกชนผู้รับคำสั่ง ผู้ซึ่งอาจเสียหายหรือต้องแบกรับภาระพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่นอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งในต่างประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน ได้พัฒนาแนวคิดดังกล่าวมาจากรากฐานทางความคิดและมุมมองที่แตกต่างกัน แต่ล้วนบรรจบลงผลลัพธ์ในแนวทางเดียวกันทั้งสิ้น กล่าวคือ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความแน่นอนทางกฎหมาย อันเป็นข้อเรียกร้องสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ (The rule of law) ขึ้นนั่นเอง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาหลักกฎหมายดังกล่าวเพื่อจะได้นำมาพัฒนาและปรับใช้กับกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ในประเทศไทยต่อไป

4. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งทำการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบแนวทางการให้ความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ในขอบเขตดังนี้คือ

(1) การแบ่งขอบเขตในเชิงเนื้อหา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งทำการศึกษาวิจัยในเชิงเนื้อหาแบ่งขอบเขตได้ 2 ส่วนด้วยกัน คือ

ก. กรณีทางการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. กรณีทางการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การแบ่งขอบเขตในเชิงการเปรียบเทียบ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งทำการศึกษาวิจัยในเชิงเปรียบเทียบกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของหน่วยงานต่างประเทศ ดังนี้

ก. ประเทศเยอรมัน

ข. ประเทศอังกฤษ

ค. ประเทศฝรั่งเศส

ง. ประเทศไทย

5. วิธีการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาวิจัยโดยเปรียบเทียบกระบวนการนิติวิธีในการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งของประเทศเยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย เพื่อศึกษาถึงรากฐานแนวคิดทางวิชาการในแต่ละประเทศอันจะเสริมสร้างความเข้าใจในหลักกฎหมายดังกล่าวยิ่งขึ้นไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

(1) มีความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายมหาชนพื้นฐาน เช่น หลักนิติรัฐ (The rule of Law), หลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (Legal Certainty), หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ฯลฯ ได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น

(2) มีความรู้ความเข้าใจในความสัมพันธ์ของแนวคิดทางวิชาการในหลักกฎหมาย

มหาชนพื้นฐานต่างๆ กับหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความ
คงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

(3) มีความรู้ความเข้าใจถึงแนวคิดพื้นฐานทางวิชาการเกี่ยวกับการคุ้มครองความ
เชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของประเทศเยอรมัน
อังกฤษ ฝรั่งเศส และไทย มากยิ่งขึ้น อันจะได้นำมาปรับใช้กับกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
ต่อไป

(4) สามารถเข้าใจถึงแนวทางการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชน
จากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลและองค์กรอื่นๆ ใน
ประเทศเยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส และไทย

(5) สามารถนำความรู้ความเข้าใจจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มาประยุกต์ใช้แก่
การทำงานในชีวิตประจำวันในกรณีดังกล่าวได้

(6) สามารถนำความรู้ความเข้าใจจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาเป็นข้อเสนอแนะ
ในการปรับปรุงกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้