

อำนาจหน้าที่ของรัฐ

สภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum)

- ◆ **หน้าที่ของรัฐพื้นฐานที่เก่าแก่ที่สุด คือ การเป็นผู้คุ้มครองประชาชน (the Protector) คือ คุ้มครองประชาชนจากความโหดร้ายทารุณ (Protecting citizens from violence.)**
- ◆ **การเป็นผู้จัดหา (the Provider)**
- ◆ **การเป็นผู้ลงทุน (the Investor)**

ผู้คุ้มครอง

- ✦ โรมัส ฮอบส์ เห็นว่า หากปราศจากรัฐบาลผู้รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยเพื่อคุ้มครองประชาชนจากประชาชนด้วยกันเองและศัตรูจากภายนอก รัฐนั้นย่อมไม่มีความมั่นคง
- ✦ ภัยอันตรายภายใน (ประชาชนทำร้ายกันเอง) และภัยอันตรายจากภายนอก (การคุกคามจากรัฐอื่น)
- ✦ รัฐจึงจำเป็นต้องเก็บภาษีเพื่อใช้จ่ายในการตั้งกองกำลังทหาร ตำรวจ ศาล และเจ้าหน้าที่ในการสร้างกฎเกณฑ์และบังคับใช้กฎหมาย

ผู้จัดหา

- ✦ ดำเนินการจัดหาสินค้าหรือบริการ
- ✦ เอกชนไม่อาจจัดหาได้ด้วยตนเอง
- ✦ โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการติดต่อกัน เช่น ถนน สะพาน ท่าเรือ ท่าอากาศยาน รวมถึงการติดต่อกันบนโลกเสมือน (virtual connectivity)

ผู้ลงทุน

- ✦ ลงทุนในการพัฒนาความสามารถของประชาชน
(การศึกษา)
- ✦ ลงทุนในการจัดหาทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐาน

การกระทำทางปกครอง



ความจำเป็น

- ✦ **อำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นนามธรรม**
- ✦ **บุคคลากรภาครัฐกระทำการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ**
- ✦ **เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหาร**
- ✦ **มีผลกระทบต่อภาคประชาชนทั้งโดยรวมและส่วนตัว**

อำนาจของฝ่ายปกครอง

- ✦ อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่ส่งผลกระทบเป็นการทั่วไป (rule making)
- ✦ อำนาจในการพิจารณาตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคล (decision making)

อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจตุลาการ

- ✦ **อำนาจนิติบัญญัติ** มักกระทำการด้วยการพิจารณากำหนดเงื่อนไขที่ใช้แก่กรณีทั่วไป โดยไม่ระบุบุคคลหรือเหตุการณ์ใดเป็นกรณีเฉพาะ (The legislature usually acts by determination of general applicability addressed to indicated but unnamed and unspecified persons and situations.)
- ✦ **อำนาจตุลาการ** พิจารณาตัดสินใช้บังคับแก่บุคคลหรือเหตุการณ์ใดเป็นกรณีเฉพาะ (The court, on the contrary, acts by decisions that are specific in applicability and addressed to particular individuals or situations.)

ฝ่ายปกครองยุคใหม่

- ✦ สากลยอมรับว่าฝ่ายปกครองจำเป็นต้องได้รับอำนาจทั้งนิติบัญญัติและกึ่งตุลาการ (quasi-legislative and quasi-judicial powers)
- ✦ ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ ?
 - ✦ ทฤษฎีการมอบอำนาจ (the doctrine of delegation)
 - ✦ อำนาจสูงสุดแห่งรัฐสภา (the supremacy of parliament)

เหตุผลของการมอบอำนาจ

- ✦ ฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อจำกัดในเชิงเวลา
- ✦ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความเชี่ยวชาญ
- ✦ รายละเอียดที่กำหนดไว้ในกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย การกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทจะทำให้การแก้ไขไม่ทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลง

ข้อจำกัดของการมอบอำนาจ

๑. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๒. การกำหนดโทษทางอาญา

๓. การกำหนดฐานภาษี

๔. ขอบเขตของการมอบอำนาจ

- **the intelligible principle test** (J.W. Hampton, Jr., & Co. v. United States, 276 U.S. 394 (1928))

- สิทธิสาธารณะ (the public rights) ไม่ใช่สิทธิตามรัฐธรรมนูญ (ตัวอย่างข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิทางสาธารณะ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีสัมปทานรัฐ และสิทธิประโยชน์จากรัฐ (Crowell v. Benson, 285 U.S. 22 (1932).)

เงื่อนไขของการกระทำทางปกครอง

- ✦ พิจารณาองค์การผู้กระทำ : เป็นฝ่ายปกครอง (หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) หรือไม่
- ✦ พิจารณาที่มาแห่งอำนาจ : มีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่
- ✦ อยู่ภายใต้หลักการแห่งความชอบด้วยกฎหมาย

ประเภทของการกระทำทางปกครอง

- ✦ นิติกรรมทางปกครอง
 - ✦ มีผลเป็นการทั่วไป (rule making)
 - ✦ มีผลเฉพาะกรณี (decision making)
- ✦ สัญญา (หลักความอิสระของการแสดงเจตนา)
 - ✦ สัญญาทางแพ่ง
 - ✦ สัญญาทางปกครอง
- ✦ ปฏิบัติการทางปกครอง หรือการกระทำทางกายภาพ เป็นการปฏิบัติการเพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลได้ในทางข้อเท็จจริง

นิติกรรมทางปกครอง

เงื่อนไขทั่วไปของนิติกรรม

- ✦ การแสดงเจตนา คือ การที่ผู้กระทำนิติกรรมต้องกระทำลงด้วยความมุ่งหมายแสดงเจตนาที่อยู่ในใจให้ปรากฏแก่ผู้อื่น
- ✦ การแสดงเจตนาต้องมุ่งให้เกิดผลในทางกฎหมาย
- ✦ ผลในทางกฎหมายเป็นตัวกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้แสดงเจตนากับผู้รับการแสดงเจตนาก่อให้เกิด การก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหรือก่อให้เกิดหน้าที่

นิติกรรมทางปกครอง

- ✦ การกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
- ✦ แสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง
- ✦ สร้างนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายเพื่อก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิหรือก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคล
- ✦ นิติสัมพันธ์เกิดขึ้นโดยเจตนาของฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียว บุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีไม่ต้องให้ความยินยอม

กฎ (ทางปกครอง)

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง
ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ
หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่ง
หมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

กฏ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

๒๕๓๙ มาตรา ๕

“กฏ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง
ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ
หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็น การทั่วไป โดยไม่มุ่ง
หมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

เงื่อนไขที่สำคัญของกฎ

- ✦ มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (general applicability)
- ✦ โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ (addressed to indicated but unnamed and unspecified persons and situations)

พระราชกฤษฎีกา

กฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารออกตามพระราชบัญญัติ
เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ วรรค
ท้าย การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มา
ใช้บังคับแก่การดำเนินงานใดหรือกับหน่วยงานใด
นอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราช
กฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง

กฎกระทรวง

กฎหมายลำดับรองที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้รัฐมนตรี
ซึ่งรักษาการตามกฎหมายเป็นผู้กำหนดรายละเอียดใน
ทางปฏิบัติ

กฎกระทรวง

เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้...

มาตรา ๓๘ “บทบัญญัติตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ประกาศกระทรวง

กฎหมายลำดับรองที่มีรายละเอียดและความสำคัญน้อยกว่ากฎกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายกำหนด เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจเฉพาะเรื่องบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่ง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำแนะของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้...)

ข้อบัญญัติ

กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับมอบอำนาจทางปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ได้แก่ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

ระเบียบ

เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรอง หรือหลักกฎหมายทั่วไป โดยมีเนื้อหา เป็นรายละเอียดที่เป็นงานประจำของฝ่ายปกครอง เช่น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ พ.ศ.

๒๕๔๗

ข้อบังคับ

ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎ
กระทรวง มีเนื้อหาเป็นการกำหนดรายละเอียดให้เหมาะสม
กับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสำคัญน้อยกว่าประกาศ
กระทรวง เช่น ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษา
จริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙

สาระสำคัญของกฎ

- เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดย “องค์กรฝ่ายบริหาร” หรือ “องค์กรฝ่ายปกครอง”
- เป็นกฎเกณฑ์ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติ
- เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกเพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท
- เป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป
- มีผลโดยตรงออกสู่ภายนอก เว้นแต่เป็นเรื่องมุ่งหมายที่จะใช้กับบุคคลภายในหน่วยงานและมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของบุคคลากร

ลักษณะทั่วไปของกฎ

- ✦ ผู้รับผลจากกฎจะถูกนิยามไว้เป็นประเภทโดยไม่เจาะจงตัวบุคคลใดหรือสถานการณ์ใดเป็นการเฉพาะ เช่น ผู้มีสัญชาติไทย ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ นักศึกษา
- ✦ กฎมีลักษณะเป็นนามธรรม คือ เมื่อมีเหตุการณ์ใด เหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้นตามเงื่อนไขของกฎ กฎนั้นจะมีผลบังคับเสมอ จนกว่าจะถูกยกเลิกหรือเพิกถอน เช่น ห้ามส่งเสียงดังในห้องสมุด ห้ามสูบบุหรี่บนรถประจำทาง

ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

- พ.ตต./๒๕๕๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเหล็กเส้นเสริมคอนกรีตต้องเป็นไปตามมาตรฐาน พ.ศ. ๒๕๔๗ และ พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเหล็กเส้นเสริมคอนกรีตต้องเป็นไปตามมาตรฐาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ มีลักษณะเป็น
กฏ

พ. ๑๑/๒๕๕๕ นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มน้ำแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการแสดงผลภาพสัญลักษณ์เพื่อประกอบการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์เครื่องดื่มน้ำแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เมื่อกฎกระทรวงที่พิพาทเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปที่มีผลกระทบต่อบุคคล และเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นคดีที่พิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓๔๘/๒๕๕๐ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี (ชั่วคราว) เรื่อง กำหนดค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี (ชั่วคราว) เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ และ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

พ.ศ./๒๕๔๙ กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ฟ้องว่ากฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความได้สัดส่วนเนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดเวลาเปิดทำการของสถานบริการแต่ละประเภทไม่เท่าเทียมกันจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยกฎที่พิพาทกันในคดีนี้เป็นกฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

พ.๒๓/๒๕๕๑ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทน
นอกเหนือไปจากเงินเดือนของ ข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ประโยชน์แก่ข้าราชการเพียง บางกลุ่มโดย
ยกเว้นข้าราชการซึ่งได้รับเงินเดือนระดับ ๗ หรือตำแหน่งเทียบเท่า และยกเว้น
ข้าราชการครูหรือ บุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้รับเงินวิทยฐานะชานาญการ
เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน
ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการออกกฎ

๒๖๘/๒๕๕๕ ขอบบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอ
ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขา วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๑
และขอบบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบ วิชาชีพ
วิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมเคมี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับเป็นการทั่วไป
โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสภาพ
เป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ

๖๕/๒๕๕๐ ประกาศจังหวัดภูเก็ต เรื่องกำหนดห้ามการประกอบ
กิจกรรมที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ทะเลจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๙ นอกจากกำหนดห้ามประกอบกิจกรรม
ทางน้ำทุกชนิดแล้ว ยังกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมดำน้ำจะกระทำ
ต่อเมื่อได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการต่อจังหวัด
ภูเก็ตโดยผู้ขออนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองรักษาสิ่ง
แวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจถูกเพิก
ถอนการอนุญาตประกอบกิจการได้ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการ
กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการขออนุญาตประกอบกิจการดำน้ำอัน
มีผลบังคับเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ประกอบกิจการดำน้ำในบริเวณทะเล
จังหวัดภูเก็ต จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีอื่น



บางกรณี ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายตรา “กฎ” ขึ้น แต่ฝ่ายปกครองไม่ได้ใช้ชื่อเรียกตามตัวอย่างของกฎ แต่ใช้ชื่อเรียกต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป ทั้งที่เป็น “บันทึก” หรือ “หลักเกณฑ์” หรือบางครั้ง ก็ใช้ว่า “คำสั่ง” แต่เนื้อแท้แล้วมีลักษณะเป็นกฎ

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๒/๒๕๕๔ บันทึกข้อความ เรื่อง การออกใบอนุญาตขับรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ให้กับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นนโยบายสำคัญของรัฐเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ อันมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้กับกรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๕๕ (ประชุมใหญ่) หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินบุคคลเพื่อเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นไป ในตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ (ตำแหน่งประเภททั่วไป) ระดับ ๘ ๖. ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอเข้ารับการประเมินจะต้องเป็นผู้ผ่านการอบรมจากโรงเรียนนายอำเภอ (นอ.) มีลักษณะเป็นกฎ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๙/๒๕๕๕ คำสั่งกรม
ศุลกากร เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทน
พิเศษแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในระบบตรวจสอบตู้
คอนเทนเนอร์สินค้าด้วยเครื่องเอกซเรย์ มีเนื้อหาเป็นการ
เพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าตอบแทน
พิเศษที่กระทรวงการคลังพิจารณาอนุญาตให้มีความ
ชัดเจน ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการ
ทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใด
เป็นการเฉพาะจึงมีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา ๕ แห่งพระ
ราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มติคณะรัฐมนตรี

มีสถานะเป็นกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๖/๒๕๔๖ มติคณะรัฐมนตรีที่ให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐพิจารณาการขอหมายเลขโทรศัพท์ใหม่ของ ทศท. เป็นลำดับแรกเว้นแต่ ทศท. ไม่อาจให้บริการได้ในระยะเวลาอันสั้น โดยมีเงื่อนไขให้ ทศท. ให้ส่วนลด และยกเว้นค่าบริการสำหรับโทรศัพท์พื้นฐาน มีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความรับผิดชอบตามมาตามที่กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีเรื่องนี้จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๑/๒๕๔๖ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบการอื่นกับทางราชการที่มีผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา มีลักษณะเป็นกฎหมาย และมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตาม การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำบังคับให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี คืนเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๑/๒๕๕๖ มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ถือปฏิบัติ การนับอายุของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเพียงการอธิบายบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อการปฏิบัติตาม มิได้มีสภาพเป็นกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๙/๒๕๕๙ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ ที่อนุมัติให้หลักเกณฑ์การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ เป็นเพียงการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองก่อนที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจะออกกฎหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาพลังงานดังกล่าว มติดังกล่าวจึงไม่ใช่กฎหมาย

ระเบียบบภายในฝ่ายปกครอง

ความหมาย

มาตรการซึ่งมีลักษณะนามธรรม-ทั่วไปของเจ้าหน้าที่ หรือของหัวหน้าหน่วยงานที่วางมาตรการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ยึดถือปฏิบัติ ในทางปฏิบัติของระบบราชการ อาจเรียกชื่อแตกต่างกัน เช่น จดหมายเวียน แนวปฏิบัติ ของฝ่ายปกครอง คำสั่ง ฯลฯ

ประเภทของระเบียบภายใน

- ระเบียบภายในฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการภายในฝ่ายปกครอง
- ระเบียบภายในฝ่ายปกครองที่วางแนวทางในการตีความกฎหมายหรือวางแนวทางในการใช้กฎหมาย
- ระเบียบภายในฝ่ายปกครองที่วางแนวทางในการใช้ดุลพินิจ
- ระเบียบภายในฝ่ายปกครองที่กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

ลำดับชั้นของกฎหมายฝรั่งเศส

- ✦ รัฐธรรมนูญ (Constitution)
- ✦ สนธิสัญญา (Treaties)
- ✦ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (Parliamentary Statutes)
- ✦ กฎหมายฝ่ายบริหาร (Government Regulations)
- ✦ หนังสือเวียน (Circulaires)

หนังสือเวียน

- ◆ หนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นการตีความกฎหมาย (circulaire interprétative) เช่น หนังสือเวียนวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๑๙๙๓ เสนอแนวทางการใช้และการแปลความกฎหมายอาญาที่แก้ไขใหม่ในขณะนั้น แก้อัยการและผู้พิพากษา หนังสือเวียนประเภทนี้จัดทำขึ้นใช้ภายในหน่วยงานมีความเข้าใจตรงกัน หนังสือเวียนประเภทนี้ไม่ก่อให้เกิดผลต่อบุคคล
- ◆ หนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย (circulaire réglementaire) อันได้แก่ หนังสือเวียนที่มีผลเป็นการสร้างหรือก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ที่มีผลทางกฎหมายอย่างแท้จริงดังเช่นกฎข้อบังคับ (réglement) ทั่วไป และหากก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก หนังสือเวียนประเภทนี้ก็จะมิสภาพเป็นนิติกรรมทางปกครอง

✦ หนังสือเวียนลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๐๐๕ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคนลี้ภัยทางการเมืองและกฎหมายคนเข้าเมือง

✦ หนังสือเวียนลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๐๑๖ เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อจากการก่อการร้าย อันเป็นผลมาจากการโจมตีฝรั่งเศสในช่วงปี ๒๐๑๕

✦ ด้วยเหตุจากการเกรงว่าหน่วยงานทางปกครองสามารถเพิ่มหรือตัดทอนสาระจากเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมาย ยิ่งกว่าเพียงการแปลความกฎหมาย ศาลจึงสั่งเลที่จะถือว่าหนังสือเวียนเหล่านี้เป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับทางกฎหมาย

หนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน

วัตถุประสงค์

กฎหมายแม่บทวางหลักการไว้กว้าง ๆ เป็นการทั่วไป เมื่อเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อใช้แก่กรณีเฉพาะเรื่อง การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่แต่ละคนอาจแตกต่างกันได้ ซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจควบคุมดูแลเรื่องต่าง ๆ จึงต้องวางหลักเกณฑ์กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการหรือแนวปฏิบัติในการทำงาน อธิบายหรือตีความข้อความของกฎหมายให้ผู้ปฏิบัติยึดถือตาม หรือกำหนดอัตราค่าปรับในแต่ละกรณีให้ชัดเจน ในกรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราค่าปรับขั้นต่ำและขั้นสูงไว้

ผลของหนังสือกำหนดแนวทาง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๘๒ “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อ
ปฏิบัติดังต่อไปนี้...

(๒) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ
ของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และ
ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ”

หากไม่ปฏิบัติย่อมเป็นผู้กระทำผิดวินัยตามมาตรา ๘๔

ข้อพิจารณา

- ✦ หนังสือเวียน เป็นหนังสือราชการที่หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติในเรื่องนั้นโดยตรง ได้แจ้งแนวปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับทราบและถือปฏิบัติ ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่กระทำภายในหน่วยงานเดียวกัน หรือต่างหน่วยงานก็ได้ โดยลักษณะของหนังสือเวียนจะเป็นหนังสือที่มีใจความอย่างเดียวกัน ซึ่งส่งไปถึงผู้รับเป็นจำนวนมาก (ระเบียบบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖)
- ✦ หนังสือกำหนดแนวทาง เป็นหนังสือราชการที่ผู้บังคับบัญชาเสนอแนะหรือแนะนำ หรือให้แนวทางการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ เช่น คำสั่งนโยบาย ระเบียบปฏิบัติ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มีสภาพเป็นกฎหมาย

คำสั่งที่ ๑๑๘/๒๕๔๔ หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว๘๑ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๑ และที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว๓๕ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ที่แจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่และส่วนราชการทราบ เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งกระทรวงการคลังกำหนดขึ้นเพื่อให้ทุกส่วนราชการยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมาย

คำสั่งที่ ๓๔๗/๒๕๕๙ การฟ้องคดีว่าการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๔/๑๐๒๔ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ข้อ ช. หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายกรณีปกติ วิธีการข้อ ๑๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวประกาศใช้และมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๒/๒๕๕๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยประกอบด้วยปฏิบัติงานชดใช้ทุนไม่ครบถ้วนตามสัญญาจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศและมีหน้าที่ผูกพันต้องปฏิบัติตามประกาศด้วย แต่เนื่องจากประกาศมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ มีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะกำหนดอัตราเบี้ยปรับตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบด้วยข้อ ๒๓ และข้อ ๒๗ ของระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยถูกบังคับให้ยอมผูกพันตนและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้และเมื่อประกาศมีลักษณะเป็นกฎ จึงอยู่ภายใต้หลักการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจบังคับใช้ประกาศดังกล่าวย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดีได้

ไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย

คำสั่งที่ ๑๖๗/๒๕๕๙ เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ที่ได้แจ้งเวียนให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ได้ทราบและถือปฏิบัติว่า “ข้าราชการผู้ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๑๒ และได้เสร็จสิ้นการศึกษาหรือยังไม่เสร็จสิ้นการศึกษา แต่กลับเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ก่อนหรือในวันที่ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๔๙ จะมีผลใช้บังคับ การนับระยะเวลาปฏิบัติราชการ ชดใช้และการชดใช้เงินให้เป็นไปตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๑๒” หลักการดังกล่าวเป็นเพียงการอธิบายความหมายหรือตีความ ข้อ ๒๙ ของระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ โดยไม่ได้มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมจากระเบียบหรือสัญญา รับทุนที่มีอยู่เดิมระหว่างผู้ฟ้องคดีกับหน่วยงานต้นสังกัด หนังสือเวียนดังกล่าว จึงมีสถานะเป็นเพียงมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด หลักการในการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเท่านั้น

คำสั่งที่ ๘๔๑/๒๕๕๕ หนังสือที่กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งเวียนผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ให้แจ้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบ และถือปฏิบัติเกี่ยวกับการนำเงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปจ่ายเป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ โดยให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการอธิบายความการบังคับใช้ระเบียบ ให้เกิดความชัดเจนเพื่อให้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน หนังสือเวียนฉบับดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นเพียงมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง ที่เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎหมายเท่านั้น มิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

คำพิพากษาที่ อ.๑๕๒๑/๒๕๕๙ หนังสือที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้
แจ้งเวียนว่า ตำแหน่งรองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะ
เสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ประถมาภรณ์มงกุฎไทย (ป.ม.)
ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นเพียงหนังสือการตอบข้อหาหรือของปลัด
กระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นขั้นตอนของการดำเนินการภายในของผู้ถูก
ฟ้องคดีมิใช่การวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมายและมีใช้คำสั่งทางปกครองที่มี
ผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดีอย่างหนึ่งอย่างใด และ
หนังสือแจ้งเวียนว่า ข้าราชการครูซึ่งการปฏิบัติที่ผ่านมาได้เสนอขอ
พระราชทานโดยเทียบระดับ ๑ ถึงระดับ ๑๑ ยังคงเทียบระดับและขอ
พระราชทานตามบัญชี ๗ ต่อไปตามเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็น
เพียงการอธิบายการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ การขอพระราชทานเครื่องราช
อิสริยาภรณ์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทาง
ปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี