

เอกสารรายงานการฝึกอบรม

หลักสูตรหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง

ณ โรงแรมทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชั่น โดยมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

เมื่อวันที่ 3 - 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568

การฝึกอบรมหลักสูตรหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง โดยมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มีหลักการและเหตุผลในการจัดอบรมเนื่องด้วยศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมอันเกิดจากข้อพิพาททางปกครอง โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลในการดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองจึงมีภารกิจในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น ใน การดำเนินงานของศาลปกครองจึงทำหน้าที่สองส่วน คือ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง และเป็นการวางหลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ อันจะนำไปสู่หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีต่อไป

1. รูปแบบและกระบวนการฝึกอบรม หลักสูตรหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง

การฝึกอบรมหลักสูตร “หลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง” ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 3 – 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568 ณ โรงแรมทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน ถนน แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ เป็นการบรรยายของวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายทางปกครองและกรณีศึกษา ตามหัวข้อที่ปรากฏตามตาราง ดังนี้

วัน/เดือน/ปี	เวลา 09.00 น. – 12.00 น.	เวลา 13.00 น. – 16.00 น.
3 ก.พ. 2568	หลักกฎหมายปกครองจากรัฐธรรมนูญ โดย ศ.ดร. บรรเจิด สิงคนติ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)	กฎ คำสั่งทางปกครอง และการใช้ดุลยพินิจทางปกครอง โดย ศ.ดร. บรรเจิด สิงคนติ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)
4 ก.พ. 2568	หลักกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดย ศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)	หลักกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดย ศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
5 ก.พ. 2568	เขตอำนาจของศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง โดย นายจำกัต์ ชุมพลวงศ์ (อธิบดีศาลปกครองระยอง)	หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดอย่างอื่น โดย นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด)
6 ก.พ. 2568	เขตอำนาจของศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง โดย นายจำกัต์ ชุมพลวงศ์ (อธิบดีศาลปกครองระยอง)	หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดอย่างอื่น โดย นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด)
7 ก.พ. 2568	การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง โดย นายอิทธิพร จิระพัฒน์กุล (อดีตอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ประจำศาลปกครองสูงสุด)	การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง โดย นายอิทธิพร จิระพัฒน์กุล (อดีตอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ประจำศาลปกครองสูงสุด)

2. สาระสำคัญของการฝึกอบรมหลักสูตรหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง

สาระสำคัญของการฝึกอบรมหลักสูตรหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครองประกอบไปด้วย 6 ประเด็น ได้แก่ (1) หลักกฎหมายปกครองจากรัฐธรรมนูญ (2) กฎ คำสั่งทางปกครอง และการใช้ดุลยพินิจทางปกครอง (3) เขตอำนาจของศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง (4) เขตอำนาจของศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง (5) หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และ ความรับผิดอย่างอื่น และ (6) การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง

จากหัวข้อการบรรยายข้างต้น จะเห็นถึงวัตถุประสงค์ของการบรรยายในหลักสูตร “หลักกฎหมายปกครองและวิธีการพิจารณาทางปกครอง” ซึ่งออกแบบหัวข้อการบรรยายที่มุ่งให้ผู้เข้าร่วมการอบรมมีความรู้ทางกฎหมายทั้งในเชิงการนำข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับกฎหมายปกครอง ซึ่งปรากฏในหัวข้อการบรรยายหัวข้อ (3) – (6) ขณะที่หัวข้อการบรรยายในสองประเด็นแรก คือ การปูพื้นฐานเกี่ยวกับหลักของกฎหมายปกครอง และฐานคิดการมีอยู่ของกฎหมายปกครอง และศาลปกครอง ในฐานะองค์การตุลาการที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่เชิงบริหาร และการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง

สาระสำคัญที่ผู้ฝึกอบรมได้รับความรู้ทางกฎหมายปกครองที่มีส่วนสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานมหาวิทยาลัย และการปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารสาขาวิชา ทั้งในฐานะประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ และกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้บรรยายพื้นฐานถึงหลักกฎหมายปกครองจากรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายอันสูงสุดของประเทศนั้นได้วางหลักการทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้กับกฎหมายปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) หลักพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วย 3 หลักย่อย ได้แก่

1.1) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ การที่สถานะของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามความที่ปรากฏในมาตรา 5 นั้น ทำให้บทบัญญัติหรือการกระทำใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นการบังคับใช้ไม่ได้

1.2) หลักการกระทำทางปกครองที่ต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ การที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ระบุในมาตราที่ 197 ถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองว่ามีอำนาจในการพิจารณาหรือพิพากษาคดีทางปกครอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง และมีการกำหนดให้มีศาลปกครองใน 2 ระดับ คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้

หลักการกระทำทางปกครองนั้นจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายจะประกอบไปด้วย 2 หลักการย่อย คือ 1) หลักการว่าด้วยกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และ 2) หลักการว่าด้วยไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ กล่าวคือ การกระทำทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำที่ย่อมกระทบกับสิทธิและสถานภาพของประชาชน การกระทำดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจและวิธีการปฏิบัติเสมอ โดยเฉพาะการกำหนดให้องค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ซึ่งหลักการนี้ได้รับใน มาตรา 25 วรรค 3 ในรัฐธรรมนูญ ในการนี้ องค์กรตุลาการที่เป็นอิสระจึงสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีหลักประกันว่าการกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย และยังเป็นการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.3) หลักนิติธรรม ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

ซึ่งได้รับในมาตรา 3 วรรค 2 ถึงการที่องค์กรและหน่วยงานของรัฐนั้นจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้ การดำรงอยู่ของหลักการว่าด้วยนิติรัฐจะสัมพันธ์กับระบอบการเมืองที่รัฐนั้นดำรงอยู่ ทั้งนี้ ในบริบทของประเทศไทยซึ่งหลักการของกฎหมายนั้นดำรงอยู่ในระบอบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งให้ความสำคัญกับการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการนิติธรรมนี้จึงได้ถ่ายทอดให้เป็นผลในทางปฏิบัติด้วยการกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือคือหลักนิติรัฐ นอกจากนั้น หลักนิติธรรมยังมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป โดยครอบคลุมความสำคัญในฐานะที่เป็นเกณฑ์ของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการตรากฎหมาย

2) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการย่อยของหลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะที่เป็นหลักที่ก่อให้เกิดความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ การกระทำทางปกครองจำเป็นต้องชอบด้วยกฎหมายนั้นจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการควบคุมตรวจสอบขององค์กรกลางว่า การใช้อำนาจทางปกครองนั้น ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้หรือไม่ โดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายสามารถกระทำได้หลายทาง ได้แก่ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายทางรูปแบบหรือวิธีบัญญัติ (คือ อำนาจหน้าที่ กระบวนการขั้นตอน การกระทำ และการให้เหตุผล) และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหาหรือวิธีสารบัญญัติ (คือ ต้องเป็นการกระทำที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ต้องไม่มีข้อบกพร่องในการใช้ดุลยพินิจ ความสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ความแน่นอนชัดเจน เป็นต้น)

3) หลักกฎหมายปกครองจากรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมีผลผูกพันกับทุกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นการกระทำทางปกครองภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายนั้นจึงไม่สามารถขัดหรือแย้งกับหลักการต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน อาทิ

- 3.1) หลักความผูกพันโดยตรงของรัฐธรรมนูญ : โดยในมาตรา 26 วรรค 2 ได้ระบุถึงบุคคลที่ผูกพันโดยตรง คือ ก) องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลาย และ ข) องค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย เช่น องค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือองค์กรที่ดำเนินกิจการทางปกครอง ค) ผลของการผูกพันย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งทำให้เกิดองค์กรที่ใช้อำนาจนั้นจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบ
- 3.2) หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : คือ คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ โดยไม่คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา และวัยหรือคุณสมบัติอื่น ๆ
- 3.3) หลักความเสมอภาคและหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ : สาระสำคัญของหลักเสมอภาค คือ การปฏิบัติให้เท่าเทียมกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน และปฏิบัติแตกต่างกันในสิ่งที่มีสาระสำคัญต่างกัน โดยหลักความเสมอภาคนั้นจะประกอบด้วยหลักความเสมอภาคทั่วไปและหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง
- 3.4) หลักการคุ้มครองสิทธิในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ : โดยองค์กรที่จะมีความชอบธรรมในการตรากฎหมายที่จะมีผลในการจำกัดสิทธิของประชาชนแล้ว คือ รัฐสภา ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับความชอบธรรมโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้ภายใต้ที่รัฐธรรมนูญนั้นมีเงื่อนไขบัญญัติไว้
- 3.5) หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ : องค์กรตุลาการถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง องค์กรตุลาการจึงมีบทบาทสำคัญในการรับประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 3.6) หลักความได้สัดส่วนและหลักความพอสมควรแก่เหตุ : หลักนี้มีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ประกอบไปด้วย 3 หลักย่อย คือ ก) หลักความเหมาะสม ข) หลักความจำเป็น และ ค) หลักความสมดุล
- 3.7) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง : หลักนี้ในทางกฎหมายมหาชนไม่ใช่ข้อห้ามที่มีผลเด็ดขาด ซึ่งประกอบไปด้วย 2 หลัก คือ ก) การมีผลย้อนหลังโดยแท้ คือ การมีผลย้อนหลังของกฎหมาย จากการที่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในอดีต แต่มีการออกกฎหมายเพื่อให้มีผลกับเหตุการณ์ที่ได้เสร็จสิ้นไป การมีผลย้อนหลังนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาความสำคัญของหลักความมั่นคงในกฎหมายและเหตุผลความจำเป็นของสาธารณะประกอบกัน และ ข) การมีผลย้อนหลังที่มีโชโดยแท้ คือ การที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นในอดีต แต่เหตุการณ์นั้นยังมิได้จบ/สิ้นสุดลงไปในปัจจุบัน และมีการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับเหตุการณ์ที่ยังไม่สิ้นสุดนั้น กฎหมายนั้นจึงย่อมกระทบกับสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตและสืบเนื่องจนถึงปัจจุบัน

- 3.8) หลักการคุ้มครองความสุจริต หรือหลักความมั่นคงทางกฎหมาย : เป็นหลักการที่เรียกร้องให้การดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลนั้นสามารถรู้ได้ว่า กฎเกณฑ์นั้นจะดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะกฎหมายเป็นพื้นฐานของการดำเนินชีวิตของบุคคล
- 3.9) หลักความรับผิดชอบของรัฐ : หลักการนี้จะมีผลบังคับกับการกระทำ/การไม่กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น หลักความรับผิดชอบทางละเมิด ความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย และความรับผิดชอบอื่น ๆ เป็นต้น
- 3.10) หลักความแน่นอนชัดเจน : กฎหมายจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้กฎหมายนั้น ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญา

จากหลักทั้ง 3 ประการข้างต้นนี้ จะพบว่าการมีอยู่ของกฎหมายรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น ได้วางหลักการทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและสภาพของประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ ความน่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติเฉพาะถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายได้บัญญัติได้เท่านั้น และจะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้นั่นเอง หลักการนี้สัมพันธ์กับการจัดโครงสร้างของส่วนราชการไทย และจะเห็นได้รัฐธรรมนูญไว้วางหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติเฉพาะที่มีเป้าหมายเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่าง “การคุ้มครองสิทธิของบุคคล” และ “การคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะ”

การทำความเข้าใจหลักการของกฎหมายปกครองนั้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 2 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 และ (2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

โดย พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ได้ระบุอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีและการมีคำสั่งของศาลปกครอง ตาม (1) คือ คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะของการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ

ฉะนั้น ผู้ศึกษากฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง จำต้องมีความเข้าใจในพื้นฐานความแตกต่างระหว่าง “กฎ” “คำสั่งทางปกครอง” และ “การใช้ดุลยพินิจ”

ในมาตรา 3 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของ “กฎ” หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ฉะนั้น กฎจึงมีความสำคัญกับการมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้บังคับใช้แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ แต่ทั้งนี้การจะพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นกฎนั้นจำเป็นต้องพิจารณาจากเนื้อหาสาระเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเจตนาที่มุ่งให้ผลมีทั่วไปโดยอาศัยอำนาจการออกกฎตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ต้องไม่เป็นกฎที่มีเป้าหมายเพื่อการบริหารงานภายในอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนุญ ทั้งนี้ แม้ว่าองค์กรหลายองค์กรจะสามารถออกกฎได้ แต่กฎที่ออกมานั้นอาจไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจการพิพากษาของศาลปกครอง อาทิ พระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกาจึงเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือการบริหารของรัฐบาล ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกามี 3 ประเภท ได้แก่ (1) พระราชกฤษฎีกาที่ไม่มีสถานะเป็นกฎ เนื่องจากอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระราชกฤษฎีกานี้จึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมือง ไม่ใช่กฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาเรื่องการยุบสภาและการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง (2) พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามรัฐธรรมนูญจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และ (3) พระราชกฤษฎีกาที่มีสถานะเป็นกฎ คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หรือในกรณีของบทบัญญัติอื่นที่มีผลให้บังคับใช้ทั่วไป เช่น หนังสือเวียน แม้ว่าจะเป็นการออกหนังสือเวียนสำหรับหน่วยงานภายใน แต่หากหนังสือเวียนนั้นมีผลเป็นการบังคับใช้ทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณี ก็สามารถถือว่ามีผลเป็นกฎนั่นเอง

การพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นกฎนั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด หากแต่ศาลจะอาศัยเกณฑ์ในการตีความว่า “มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปหรือไม่” มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความเนื่องจากการตีความว่า “มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป” นั้น ระเบียบภายในของฝ่ายปกครองก็สอดคล้องกับการออกระเบียบภายในของการบังคับบัญชา ฉะนั้น นอกเหนือไปจากเกณฑ์การบังคับใช้ทั่วไปแล้ว จึงจำเป็นต้องอาศัยเกณฑ์ว่ากฎที่ออกมานั้น “มีผลโดยตรงไปยังบุคคลภายนอกหรือไม่” การมีเกณฑ์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับสถานะของกฎนั้นจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะทำให้องค์กรตุลาการที่พิจารณาคดีทางปกครองนั้นยังคงดำรงอยู่ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจได้

3. รายละเอียดเกี่ยวกับการฝึกอบรม

รูปแบบการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง จัดโดยมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นมูลนิธิภายใต้ศาลปกครองซึ่งมีเป้าหมายเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้

และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของศาลปกครอง ในฐานะองค์กรตุลาการที่มีบทบาทหลักในการตรวจสอบการดำเนินการ และการตัดสินข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ และบุคลากรของหน่วยงานรัฐ หัวข้อการฝึกอบรมที่ผู้รับทุนฯ เข้าร่วมถือได้ว่าเป็นการทำความเข้าใจหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง วิธีพิจารณาคดีทางปกครอง รวมไปถึงการนำเสนอกระบวนการศาลในทางปฏิบัติ อาทิ การยื่นคำฟ้อง เงื่อนไขการรับคำฟ้อง และขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้ ทางมูลนิธิฯ ยังมีหลักสูตรการอบรมที่เกี่ยวกับกฎหมายที่เฉพาะเจาะจง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างและงานพัสดุ รวมไปถึงหลักว่าด้วยการละเมิดและความรับผิดอื่น ๆ เป็นต้น ฉะนั้น ผู้ที่เข้าร่วมรับการอบรม จึงมีความหลากหลาย ทั้งจากส่วนงานราชการโดยเฉพาะฝ่ายนิติกร บุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่จำเป็นต้องมีการประสานงานหรือร่วมจัดบริการสาธารณะกับหน่วยงานรัฐ

4. ประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) ผู้รับทุนฯ ในฐานะประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ และกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ สามารถใช้องค์ความรู้ที่ได้รับจากการอบรมเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง มาเป็นบรรทัดฐานสำคัญในการปฏิบัติราชการ และเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าการบริหารงานของสาขาวิชาวิทยาการจัดการ ในฐานะที่เป็นส่วนราชการหนึ่งของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่เป็นหน่วยงานราชการนั้นได้ยึดถือตามหลักกฎหมายปกครอง และหลักธรรมาภิบาล
- 2) สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับจากหลักสูตรกฎหมายปกครอง มาถ่ายทอดและประยุกต์ในด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาวิทยาการจัดการ ทั้งในแขนงวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และแขนงวิชาบริหารธุรกิจ

5. ข้อเสนอแนะ

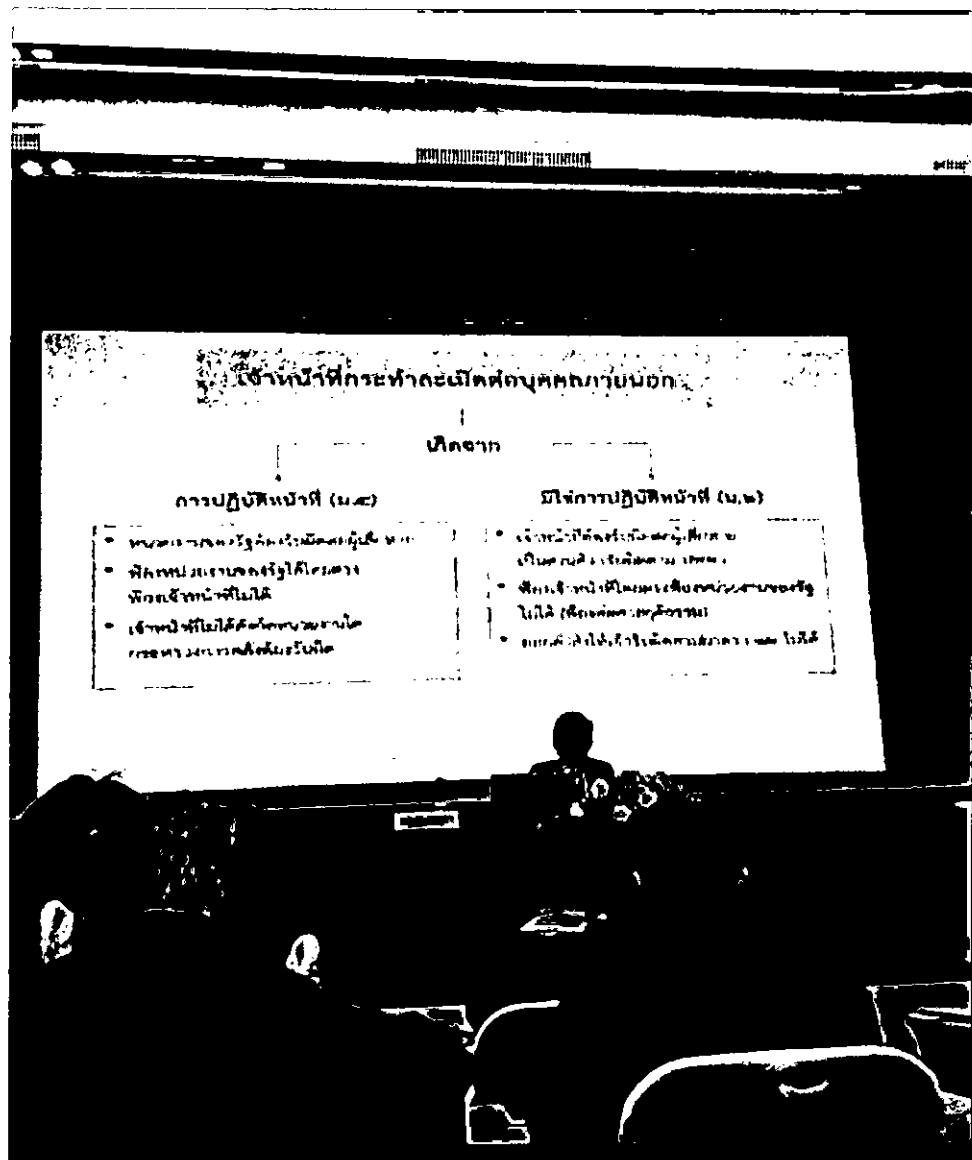
- ควรสนับสนุนให้บุคลากรแต่ละหน่วยงานเข้าร่วมอบรมได้มากกว่า 2 คน เพื่อให้ผู้เข้าอบรมจะได้วิเคราะห์ประเด็นการศึกษาที่ได้จากการอบรมในแง่มุมต่างๆ ที่หลากหลายมากขึ้น
- ควรมีการประชาสัมพันธ์ประกาศการให้ทุนอบรมแก่บุคลากรให้ทั่วถึง และกำหนดเงื่อนไขการให้ทุนที่ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรสามารถวางแผนการฝึกอบรมความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตนเองและหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

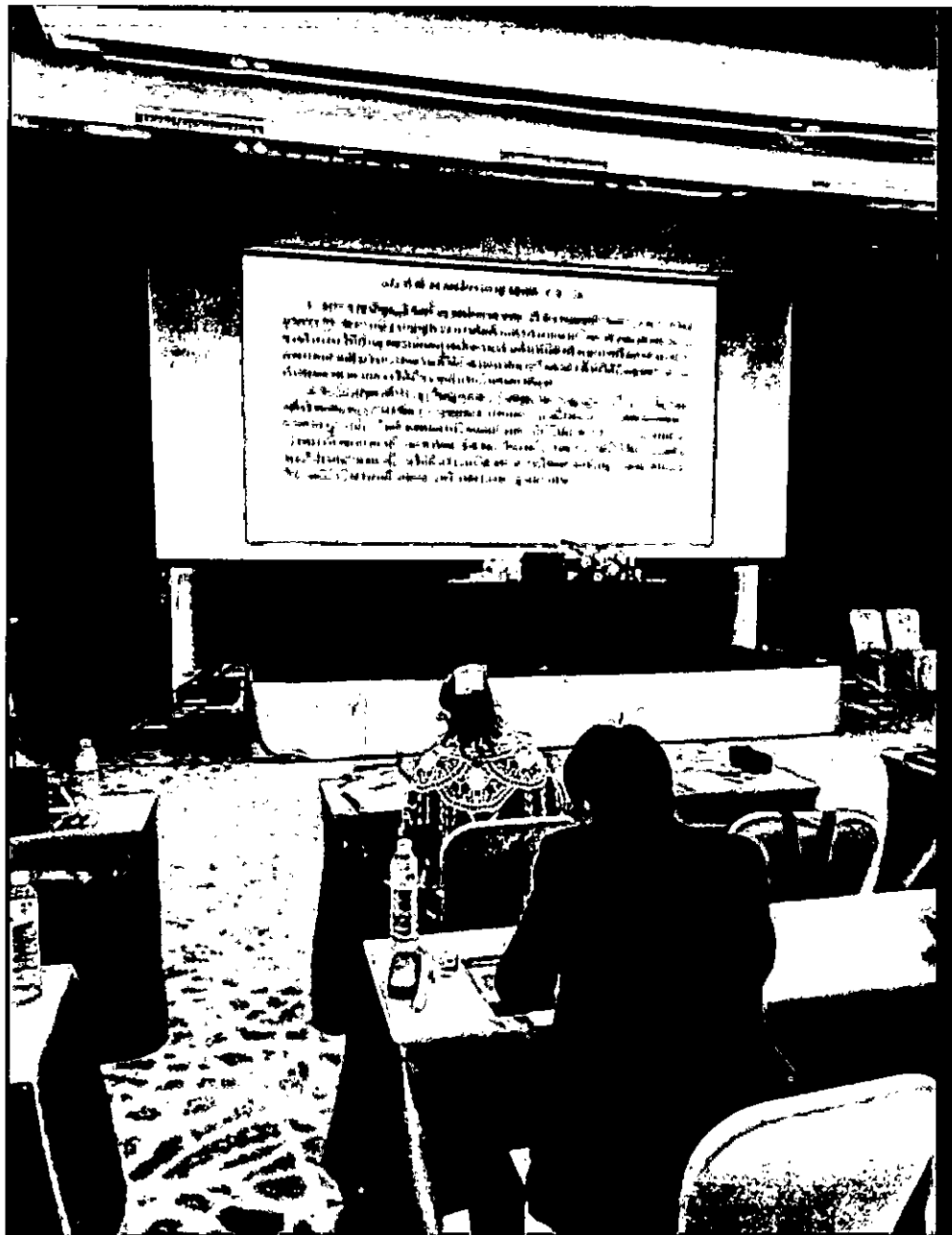
(2)

ภาพประกอบการอบรม









กิจกรรมเชิงรูปธรรม

ผู้รับทุนได้เผยแพร่องค์ความรู้ด้านกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง ซึ่งเนื้อหาของการอบรมประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) กรอบทฤษฎีและการวางหลักของกฎหมายปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ และ (2) การปฏิบัติภายใต้ข้อกฎหมายทางปกครองที่เกี่ยวข้อง อาทิ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวปฏิบัติที่สำคัญของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ รวมไปถึงประชาชนทั่วไปที่จำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์เพื่อรับบริการสาธารณะจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่นเดียวกับบุคลากรในสาขาวิชาวิทยาการจัดการ ซึ่งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชนั้นเป็นหน่วยงานในส่วนราชการ ในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

สำหรับ การเผยแพร่องค์ความรู้ให้แก่บุคลากรของสาขาวิชาฯ รวมไปถึงบุคคลที่สนใจในประเด็นดังกล่าว ได้นำเสนอ ผ่านหน้าเว็บไซต์ของสาขาวิชาวิทยาการจัดการ