



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยพะเยา

UNIVERSITY OF PHAYAO LAW JOURNAL

ปีที่ 3 ฉบับที่ 2
กรกฎาคม - ธันวาคม 2567
JULY - DECEMBER 2024

บทความวิชาการ



เขตอำนาจศาลปกครอง

ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์



การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายใต้หลักการคุ้มครอง
ความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

ชูวิทย์ มิตรชอบ



ข้อถกเถียงทางนิติปรัชญาว่าด้วยศีลธรรมและเสรีภาพ

วรลักษณ์ เมืองชู

บทความวิจัย



การพัฒนานิสิตเพื่อบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชน
ด้วยการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา

นิภาภรณ์ ลากเสถียร

บทความภาษาต่างประเทศ



Compare the effectiveness of teaching law using lecture-only methods versus teaching
methods based on The United Kingdom Professional Standards Framework

Tinlaphas Choopan Jaiwan
Monthol Uttabolyukol

ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.สุภกร พงศบางโพธิ์	มหาวิทยาลัยพะเยา
ศาสตราจารย์ ดร.เสมอ ถาน้อย	มหาวิทยาลัยพะเยา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุดม งามเมืองสกุล	มหาวิทยาลัยพะเยา

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วีระยุทธ หอมชื่น	มหาวิทยาลัยพะเยา
------------------------------------	------------------

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ	สำนักงานราชบัณฑิตสภา
ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.พินัย ญ นคร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศาสตราจารย์ ดร.สทนต์ รัตน์ไพจิตร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ดวงเด่น นาคสีหราช	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
รองศาสตราจารย์ ดร.เดือนเด่น นาคสีหราช	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
รองศาสตราจารย์ ดิเรก ควรสมาคม	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
รองศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ลังการ์พินธุ์	มหาวิทยาลัยพายัพ
รองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ บุญเรือง	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิชา ภัคดีคง	มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้จัดการ

นางสาวกฤตพร จุใจ

กองจัดการ

นายฉัตรนรงค์ ไชยมงคล

วัตถุประสงค์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา จัดพิมพ์ “วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการด้านนิติศาสตร์หรือความรู้ที่เกี่ยวข้องกับทางนิติศาสตร์ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่น่าสนใจและมีคุณค่าทั้งในด้านทฤษฎีและปฏิบัติ มุ่งมั่นที่จะขยายพรมแดนความรู้และเป็นพื้นที่นำเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณะ

ประเภทของผลงานวิชาการที่จะได้รับการตีพิมพ์ในวารสารนิติศาสตร์

1. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่นำเสนอการวิเคราะห์หรือวิจารณ์กฎหมายทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิด ประโยชน์ในด้านองค์ความรู้หรือการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป
2. บทความวิจัย หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นจากงานวิจัยทางนิติศาสตร์เพื่อนำเสนอข้อค้นพบหนึ่งข้อค้นพบจากงานวิจัยอย่างเป็นระบบ
3. ฎีกาวิเคราะห์ หมายถึง งานเขียนวิเคราะห์คำพิพากษาของศาล
4. ปกิณกะกฎหมาย หมายถึง การนำเสนอประเด็นปัญหาที่น่าสนใจในทางกฎหมาย
5. แนะนำหนังสือ หมายถึง งานเขียนแนะนำหนังสือกฎหมายที่น่าสนใจ

ลักษณะของการประเมินผลงาน

บทความวิชาการและบทความวิจัยทุกชิ้นจะต้องผ่านการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่านที่ตรงตามสาขาวิชา และเป็นการประเมินลับทั้งสองทาง (double-blinded)

กำหนดการตีพิมพ์

กำหนดการตีพิมพ์และเผยแพร่ ปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – มิถุนายน และฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม

การเผยแพร่วารสาร

การเผยแพร่วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยาจัดทำในรูปแบบออนไลน์ ผู้ที่สนใจสามารถเข้าถึงวารสารได้ที่เว็บไซต์ของ Thai Journals Online (ThaiJo)

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
เลขที่ 19 ตำบลแม่กา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา 56000
โทร. 054-466-666 ต่อ 1614, 080 146 0805

บทความหรือข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา
เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนโดยเฉพาะ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยหรือร่วมรับผิดชอบใด ๆ

บทบรรณาธิการ

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา มีวัตถุประสงค์เผยแพร่ความรู้ทางวิชาการด้านนิติศาสตร์หรือความรู้ที่เกี่ยวข้องกับทางนิติศาสตร์ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่น่าสนใจและมีคุณค่าทั้งในด้านทฤษฎีและปฏิบัติในรูปแบบของวารสารทางวิชาการ อีกทั้ง ยังเป็นการส่งเสริมให้บุคคลทั้งภายในและภายนอกสามารถนำเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณะ ฉบับนี้เป็นฉบับ ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2567) ประกอบด้วยบทความจำนวน 5 บทความ แบ่งเป็นบทความวิชาการ 4 บทความ และบทความวิจัย 1 บทความ

บทความที่ 1 เรื่อง “เขตอำนาจศาลปกครอง” นำเสนอบทบาทสำคัญของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารตามหลักนิติรัฐ เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ **บทความที่ 2** เรื่อง “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายใต้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง” เป็นงานที่ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการ และข้อจำกัดของการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง **บทความที่ 3** เรื่อง “ข้อถกเถียงทางนิติปรัชญาว่าด้วยศีลธรรมและเสรีภาพ” เป็นบทความวิชาการที่ตั้งคำถามไว้อย่างน่าสนใจว่า อะไรคือเหตุผลที่กฎหมายใช้ควบคุมเสรีภาพ **บทความที่ 4** เรื่อง “การพัฒนานิสิตเพื่อบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนด้วยการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา” เป็นบทความวิจัยที่ศึกษาแนวทางการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มและการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา และวิเคราะห์ว่าการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มและการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา สามารถพัฒนานิสิตให้บรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนได้ครบทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ความรู้ ทักษะ และเจตคติ หรือไม่ และ **บทความที่ 5** เรื่อง “เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการสอนกฎหมาย: วิธีการสอนแบบบรรยายอย่างเดียวกับการสอนตามกรอบมาตรฐานวิชาชีพของสหราชอาณาจักร” สะท้อนมุมมองเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการจัดการเรียนการสอนวิชากฎหมายของไทย ซึ่งเน้นบรรยายอย่างเดียว มาเปรียบเทียบกับการสอนตามกรอบมาตรฐานวิชาชีพของสหราชอาณาจักร ซึ่งน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา มุ่งมั่นที่จะขยายพรมแดนความรู้และเป็นเวทีสำหรับการจัดแสดงผลงานวิชาการทางนิติศาสตร์ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการ นิสิต นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ในการส่งผลงานคุณภาพมาตีพิมพ์ในวารสาร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วีระยุทธ หอมชื่น

บรรณาธิการ

ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม 2567)

สารบัญ

บทความ

เขตอำนาจศาลปกครอง.....ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์.....1

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายใต้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่ง
ทางปกครอง.....ชวิทย์ มิตรชอบ.....11

ข้อถกเถียงทางนิติปรัชญาว่าด้วยศีลธรรมและเสรีภาพ.....วรลักษณ์ เมืองชู.....42

การพัฒนานิสิตเพื่อบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนด้วยการจัดการเรียนรู้โดย
กระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา.....นิภาภรณ์ ลามเสถียร.....53

บทความภาษาต่างประเทศ

*Compare the effectiveness of teaching law
using lecture-only methods
versus teaching methods based on The United Kingdom Professional
Standards Framework.....Tinlaphas Choopan Jaiwan.....67*

Monthol Uttabolyukol

UNIVERSITY OF PHAYAO LAW JOURNAL

VOL 3. NO 2. (July 2024)

CONTENTS

Articles

- Jurisdiction of the Administrative Court..... *Trahngan Kietsiroj*.....1
- Abrogation of Administrative Orders under the Principle of Protection of Faithful Trust in
Existence of Administrative Orders..... *Chuwit Mitrchob*11
- A Controversy of Legal Philosophy on Morality and Liberty.....*Worraluck Muangchoo*.....42
- Developing Students to Achieve Learning Outcomes
in Private Law Clinic Courses
through Group Processes and Case Studies..... *Nipaporn Lapsatian*.....53

Foreign-Language Article

- Compare the Effectiveness of Teaching Law
Using Lecture-Only Methods
versus Teaching Methods Based on The United Kingdom Professional
Standards Framework*.....*Tinlaphas Choopan Jaiwan*.....67
Monthol Uttabolyukol



เขตอำนาจศาลปกครอง

Jurisdiction of the Administrative Court

ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์

อธิบดีศาลปกครองนครศรีธรรมราช

Trahngan Kietsiroj

President of Nakhon Si Thammarat Administrative Court

วันที่รับบทความ 1 ธันวาคม 2567; วันที่รับบทความ 20 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

“ศาลปกครอง” คือศาลที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารตามหลักนิติรัฐของประเทศที่ปกครองโดยกฎหมาย มิให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยต้องใช้อำนาจเท่าที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองจะเป็นการรักษาดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งวางหลักและสร้างบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำสำคัญ: เขตอำนาจศาลปกครอง ประโยชน์สาธารณะ

Abstract

In the country governing by the Rule of Law, administrative court plays an important role in checking the use of executive's power under the legal state principle. The main function is to control the executive or administrative authority to prevent abuse of power. On the other hand, those employ power on the condition that certain laws allow. Furthermore, the administrative court's order or judgment plays a significant role in maintaining a balance between public interest, right and liberty of people. In addition, it also establishes the principles and norms in terms of good governance for state authorities and officials.

Keywords: Jurisdiction of Administrative Court, Public Interest

ปัจจุบัน เขตอำนาจศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542² มีดังนี้

1. คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

(1) ต้องเป็นคดีพิพาทระหว่างคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ³ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

(2) ต้องเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งและมีอำนาจกำหนดคำบังคับได้ ดังนี้

1) คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครอง ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษา หรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือห้ามการกระทำนั้นทั้งหมด หรือบางส่วน เช่น

การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่มีการกำหนดแนวถนนผ่านที่ดิน⁴ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁵

2) คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลา

¹ มาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

² มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

³ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.24/2551

⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด.ที่ อบ.28/2559

ที่ศาลกำหนด เช่น การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองไม่ชดเชยค่าเสียหาย⁶ การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร⁷

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนโดยสั่งให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

กรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น การฟ้องขอให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหายจากการออกคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน⁸ การฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายจากการจ้างเอกชนก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค⁹

กรณีความรับผิดอย่างอื่น เป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด โดยเป็นการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้เกิดจากการละเมิด แต่การกระทำนั้นกระทบสิทธิของเอกชนทำให้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ เช่น การฟ้องว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้าโดยไม่เป็นธรรม¹⁰ การฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีที่กรมทางหลวงก่อสร้างด่านซ่งน้ำหนักถาวรในเขตทางหลวงแผ่นดินอยู่หน้าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกโดยมิได้รู้ที่ดิน แต่ก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกสู่ที่ดินของตน¹¹

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นคดีที่คู่สัญญาทางปกครองฝ่ายหนึ่งฟ้องคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งให้รับผิดตามสัญญาดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาล¹² สัญญาที่จ้างเอกชนก่อสร้างวางท่อประปา¹³ สัญญาซื้อขายรถพยาบาลกู้ชีพฉุกเฉินพร้อม

⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.120/2547, ที่ อ.904/2561, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 399/2549

⁷ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 29/2565

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.879/2565 (ประชุมใหญ่)

⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด.ที่ 159/2546 (ประชุมใหญ่), ที่ 271/2545 (ประชุมใหญ่)

¹⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 37/2545, ที่ 676/2546

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.29/2557

¹² คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 10/2545

¹³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 14/2545

อุปกรณ์และเครื่องมือครุภัณฑ์การช่วยชีวิตฉุกเฉินระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน¹⁴ สัญญารับทุนการศึกษาของข้าราชการ¹⁵

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด โดยมีคำขอให้ศาลสั่งให้บุคคลกระทำการ หรือละเว้นกระทำการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการจำคุกผู้ที่ละเมิดโดยคำสั่งศาลเป็นเรื่องการขัดคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการรับเรื่องและสั่งจำคุกได้¹⁶

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เช่น มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน

มาตรา 40 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2544 บัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม หรือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดินไม่พอใจในจำนวนเงินค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนด มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้”

7) คดีที่มีการฟ้องขอให้ศาลแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ โดยขอให้สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เช่น คดีเกี่ยวกับสัญชาติ

2. เขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น¹⁷

(1) ศาลปกครองกลาง มีเขตอำนาจตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครนายก และ สระบุรี

¹⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 89/2557

¹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 262/2551

¹⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 16/2545

¹⁷ มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

(2) ศาลปกครองเชียงใหม่ มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน น่าน พะเยา แพร่

(3) ศาลปกครองสงขลา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดสงขลา ตรัง พัทลุง สตูล

(4) ศาลปกครองนครราชสีมา มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดนครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์

(5) ศาลปกครองขอนแก่น มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดขอนแก่น กาฬสินธุ์ มหาสารคาม มุกดาหาร

(6) ศาลปกครองพิษณุโลก มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดพิษณุโลก กำแพงเพชร ตาก พิจิตร สุโขทัย อุตรดิตถ์

(7) ศาลปกครองระยอง มีเขตอำนาจตลอดท้องที่จังหวัดระยอง จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด ปราจีนบุรี สระแก้ว

(8) ศาลปกครองนครศรีธรรมราช มีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร

(9) ศาลปกครองอุดรธานี มีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดอุดรธานี เลย หนองคาย นครพนมหนองบัวลำภู บึงกาฬ สกลนคร

(10) ศาลปกครองอุบลราชธานี มีเขตอำนาจท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ อำนาจเจริญ

3. เขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด¹⁸

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น กฎกระทรวง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการ มติคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด เช่น

มาตรา 116 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.”

¹⁸ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 142 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2565 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.ตร. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ตร.”

(4) คดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

4. คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

(1) คดีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การฟ้องธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)¹⁹ การฟ้องบริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด²⁰

(2) คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้กระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง แต่กระทำความผิดเป็นการส่วนตัว เช่น พลทหารอาสาสมัครบุกเข้าไปทำลายทรัพย์สินในเคหะสถานของผู้ฟ้องคดี โดยมีสาเหตุเนื่องจากไม่พอใจกันเป็นการส่วนตัว²¹

(3) คดีที่มีคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ เช่น การฟ้องขอให้ศาลปกครองลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐทางวินัยหรือทางอาญาเพราะไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย²² การฟ้องขอให้ผู้บังคับบัญชาบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ²³ คำขอให้ศาลปกครองบังคับให้คู่สัญญากระทำการหรืองดเว้นกระทำการ นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญา²⁴ คำขอให้ศาลปกครองขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้าง²⁵

(4) คดีที่มีกฎหมายกำหนดว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่

1) คดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระอื่นๆ²⁶ เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอกฎหมายหรือเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ²⁷ การฟ้องว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับเรื่องกล่าวหา ละเลยต่อ

¹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 44/2544

²⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 25/2544

²¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 85/2544

²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 76/2545

²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 751/2554

²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 622/2545 (ประชุมใหญ่)

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 118/2551

²⁶ มาตรา 197 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 489/2556

หน้าที่ ไม่พิจารณาเรื่องที่กำลังหาให้แล้วเสร็จ ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ไม่รับเรื่องกล่าวหา หรือให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด²⁸

2) คดีที่เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร²⁹ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ.2476 ซึ่งกำหนดทัณฑ์ไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กัก ขัง และจำขัง รวมถึงคำสั่งปลดออกจากราชการที่เป็นผลมาจากการดำเนินการทางวินัยทหารด้วย เช่น ถูกสั่งปลดออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดวินัยทหารฐานประพฤติตนไม่สมควรโดยปลอมและใช้เอกสารปลอม³⁰

3) คดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ³¹ เช่น การให้ความเห็นชอบในการโยกย้ายการเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษทางวินัยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

4) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษ³² เช่น มาตรา 108 และมาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2562 บัญญัติให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งฟ้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งศาลอุทธรณ์เป็นที่สิ้นสุด

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 บัญญัติให้กรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีได้กระทำการหรือละเว้นกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือตามกฎหมายอื่นไม่ว่าโดยบุคคลใด ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 บัญญัติให้ฟ้องต่อศาลแรงงานภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัย

²⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 489/2556

²⁹ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

³⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 65/2545

³¹ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

³² มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

(5) คดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจโดยตรงของพระมหากษัตริย์ เช่น คำสั่งแต่งตั้งหรือให้ข้าราชการพลเรือนในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง³³ การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ³⁴

(6) คดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางรัฐบาล ได้แก่

1) การกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภา เช่น การเสนอพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร³⁵

2) การกระทำเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การส่งทูตานุทูตไปประจำต่างประเทศ การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ การประกาศสงคราม การเปิดจุดผ่อนปรนชายแดนของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามนโยบายรัฐบาลด้านการต่างประเทศ³⁶ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นายกรัฐมนตรีและผู้แทนเจรจาถึงความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น³⁷

3) การกระทำในทางนโยบายของรัฐบาล เช่น การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรไปดำเนินการออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร³⁸

(7) คดีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น การจับกุมผู้กระทำความผิดโดยเจ้าพนักงานตำรวจ³⁹ การฟ้องขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญา⁴⁰ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจออกไปสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปชำระค่าปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522⁴¹ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับผิดตัวจึงมาฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539⁴² การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา⁴³

³³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 1448/2559 (ประชุมใหญ่)

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.12/2554

³⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.39/2549

³⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 381/2546

³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 178/2550

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.23/2554

³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 364/2545 (ประชุมใหญ่)

⁴⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 27/2561

⁴¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 718/2559

⁴² คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 83/2560

⁴³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 34/2544

(8) คดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางศาสนา เช่น เจ้าคณะตำบลสั่งห้ามพระภิกษุไม่ให้ปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนาที่เกี่ยวข้องกับฆราวาส หรือการออกคำสั่งให้สละสมณเพศ⁴⁴ คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งอิหม่ามประจำมัสยิด⁴⁵

(9) คดีที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการรักษาพยาบาลของแพทย์ เช่น การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่รักษาผู้ป่วยของแพทย์ ถือเป็นกรปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป มิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁴⁶

(10) คดีที่มีข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทั่วไป มิใช่สัญญาทางปกครอง เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้เช่าและผู้ให้เช่า ตามสัญญาเช่าโทรศัพท์⁴⁷ ธนาคารออมสินเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การทำนิติกรรมซื้อขายที่ดินกับธนาคารออมสินแล้วได้ที่ดินไม่ตรงตามโฉนด ถือเป็นกรประกอบกิจการในเชิงธุรกิจการพาณิชย์ ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายและไม่ใชการดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครองแต่เป็นสัญญาทางแพ่ง⁴⁸

(11) คดีที่เป็นการฟ้องโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน คือ คดีที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ รวมทั้งขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองที่โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาล หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน น.ส.3 ก. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทับที่ดินแปลงอื่น หรือทับที่สาธารณะประโยชน์⁴⁹

(12) คดีที่เป็นการฟ้องเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่จะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนที่รับจดทะเบียนกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท โดยอ้างว่ามติที่ประชุมผู้ถือหุ้นไม่ชอบ⁵⁰

⁴⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด,ที่ 857/2560 (ประชุมใหญ่)

⁴⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 167/2546 (ประชุมใหญ่)

⁴⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คผ. 55/2563

⁴⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 487/2546 (ประชุมใหญ่)

⁴⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คร.39/2562

⁴⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 24/2548,ที่ 31/2559,ที่ 32/2559

⁵⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 446/2545 และที่ 92/2553

(13) คดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมในชั้นการบังคับคดีทางแพ่ง⁵¹

(14) คดีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดที่เกิดจากการที่ลูกจ้างของหน่วยงานหรือข้าราชการขับรถโดยประมาทเลินเล่อทำให้เกิดอุบัติเหตุและเกิดความเสียหาย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย⁵²

(15) คดีที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ หรือเกินสิทธิ เช่น เงินค่าเช่าบ้าน เงิน ช.ค.บ.เงินค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่คืนเงิน โดยหนังสือเรียกเงินคืนหรือหนังสือแจ้งเตือนดังกล่าว “ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง” และการเรียกเงินคืนเป็นการใช้สิทธิเรียกปรับในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป มีลักษณะเป็น “ลาภมิควรได้” ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้ ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลยุติธรรม⁵³

⁵¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 798/2560

⁵² คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 1/2545

⁵³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 456/2559 (ประชุมใหญ่)



การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายใต้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

Abrogation of Administrative Orders under the Principle of Protection of Faithful Trust in Existence of Administrative Orders

ดร. ชูวิทย์ มิตรชอบ

ประกาศนียบัตรหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
(ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) รุ่นที่ 6 โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Dr. Chuwit Mitrchob

Certification on Administrative Laws and Administrative Court
Procedure Course (Approved by Administrative Court Committee)
6th Class, School of Laws and Politics, Suan Dusit University

วันที่รับบทความ 29 สิงหาคม 2567; วันแก้ไขบทความ 1 กันยายน 2567; วันที่รับบทความ 3 กันยายน 2567

บทคัดย่อ

กฎหมายปกครองของไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมีพัฒนาการมาจากกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายปกครองของเยอรมนี โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งที่เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้คำนึงถึงการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ในสิทธิประโยชน์ของปัจเจกชนผู้สุจริตอันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งดังกล่าว คำนี้ถึงผลกระทบที่จะเกิดกับบุคคลภายนอก และคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะประกอบกันด้วย อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวก็ได้ห้ามมิให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไม่ว่าเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ไว้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ นอกจากผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องพิสูจน์ถึงความสุจริตและความเชื่อถือไว้วางใจที่มีต่อความคง

อยู่และมั่นคงแน่นอนของคำสั่งทางปกครองแล้ว ยังต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องอื่น ๆ อีกด้วย เช่น การร้องขอค่าทดแทนหรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การส่งคืนประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ขณะที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงการันระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่แน่ชัดด้วย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์ให้เริ่มนับตั้งแต่เมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทราบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งปวงเพื่อเป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสำคัญ: การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ,หลักความสุจริต , ความเชื่อโดยสุจริต, ความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

Abstract

Thai administrative laws in relation to the Principle of Protection of Faithful Trust in Existence of Administrative Orders have been developed from foreign contexts, in particular German principles. The Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996) prescribes abrogation of both legal and illegal administrative orders by taking consideration of the Principle of Protection of Faithful Trust in Existence of Administrative Orders for those who may be affected from the abrogation, of the third party and of the public interests. The Act also prohibits those committed to the illegal orders providing money, assets or other forms of separable interests for impersonating their good faith. Apart from proving themselves based on the good faith, those affected from the abrogation are required to observe other conditions prescribed by the law, for instance, claiming compensation for the interests affected from the abrogation or returning unused interests received from the abrogated orders. As for the administrative bodies, they require to attach a particular concern to the duration for the abrogation, following the rules and criteria provided by the Supreme Administrative Court.

Keywords: Abrogation of Administrative Orders, Principle of Good Faith, Faithful Trust, Existence of Administrative Orders

1. บทนำ

คำสั่งทางปกครองถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้เอง หรือแม้แต่คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้ กรณีเมื่อมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเกิดขึ้นภายหลังจากที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นคำสั่งทางปกครองแม้จะชอบด้วยกฎหมายก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ หรือยกเลิกผลของคำสั่งทางปกครองเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ในหมวด 6 มาตรา 49 ถึงมาตรา 53 โดยแบ่งเป็นสองส่วนสำคัญ ได้แก่ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 50 มาตรา 51 และมาตรา 52) และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 53) ซึ่งหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทยังแยกย่อยตาม “ลักษณะ” ของคำสั่งว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ โดยกรณีคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ การเพิกถอนจะมีหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดมากกว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ เป็นต้นว่า มีการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง¹

ในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ปกติจะเกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายที่สำคัญสองหลัก² ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายทั้งสองหลักดังกล่าวมีผลบังคับขัดหรือแย้งกัน กล่าวคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองบังคับให้ต้องมีการฟื้นฟูความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง จึงต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเรียกร้องให้ต้องคุ้มครองความเชื่อดังกล่าว จึงจำเป็นต้องคงไว้ซึ่งคำสั่งทางปกครองนั้น แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นหลักที่ต้องการสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะด้านหนึ่งกับประโยชน์ของเอกชนอีกด้านหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ปัจเจกชนผู้รับคำสั่งโดยสุจริตที่เชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองต้องแบกรับภาระเกินสมควรหรือเสียสิทธิประโยชน์อันควร

¹ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, “ระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์,” วารสารกฎหมายปกครอง, ปีที่ 31 ฉบับที่ 1 หน้า 32-52 (2557).

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง, page facebook หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2567, <https://www.facebook.com/DroitAdministrative/postsH>.

ได้รับอย่างไม่เป็นธรรมจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะมีขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ในสิทธิประโยชน์ของปัจเจกชนผู้สุจริตอันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งดังกล่าวด้วย

หลักสุจริต (Good Faith)³ หรือที่เรียกกันในภาษาเยอรมันว่า Treu und Glauben ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและศาลของไทยได้นำมาปรับใช้ในการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนที่สุจริตมิให้ได้รับความเสียหายอย่างไม่เป็นธรรมจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยหลักการนี้มีพื้นฐานคล้ายคลึงกับหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1976 ของประเทศเยอรมนี อันเป็นต้นแบบของมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม การนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ส่งผลให้หลักกฎหมายและนิติวิธีในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองและการควบคุมตรวจสอบการเพิกถอนดังกล่าวโดยศาลมีความชัดเจนยิ่งขึ้นในแง่ที่ต้องพิจารณาประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน โดยคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งด้วย ซึ่งแตกต่างไปจากเดิมที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ ทำให้บางครั้งฝ่ายปกครองหรือแม้แต่ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยยึดถือเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักประโยชน์สาธารณะแต่เพียงด้านเดียว

แม้ว่าหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองถือเป็นหลักการหนึ่งที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและศาลอาจนำมาปรับใช้แก่กรณีได้ก็ตาม แต่จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ยังมีการอธิบายการปรับใช้หลักการดังกล่าวค่อนข้างจำกัดไม่หลากหลายดังเช่นหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสาระสำคัญของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และการปรับใช้หลักการดังกล่าวในการวินิจฉัยเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและศาล โดยบทความนี้ประกอบด้วย 6 ส่วน ได้แก่ 1) บทนำ 2) แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3) หลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้อง 4) ตัวอย่างแนวการวินิจฉัยของศาลปกครอง และ 5) สรุปและข้อเสนอแนะ

³ เกียรติไกร ไกรแก้ว, การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 17-18 พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “สังคมศาสตร์”, วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 หน้า 144-147.

2. แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 หลักนิติรัฐในฐานะหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต

หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตหรือหลักความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ (The Principle of the Protection of Legitimate Expectation ในภาษาอังกฤษ หรือ Vertrauensschutzprinzip ในภาษาเยอรมัน) เป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป (General Principles of Law)” มีรากฐานมาจาก “หลักกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย” หรือ “หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ” อันถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานหรือหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของ “หลักนิติรัฐ” นอกเหนือจากหลักการอื่นๆ เช่น หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความมั่นคงของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย เป็นต้น⁴

แม้คำว่าหลักนิติรัฐจะไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยโดยชัดแจ้งเช่นเดียวกับคำว่าหลักนิติธรรมก็ตาม แต่เมื่อศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้วจะเห็นได้ว่าในแง่ของรูปแบบ ระบบกฎหมายไทยได้เดินตามแนวทางของหลักนิติรัฐ เช่น การยอมรับหลักการแยกอำนาจตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งวรรคแรกบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และวรรคสองบัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กกรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” หรือการยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งวรรคแรกบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” หรือการประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเฉพาะในมาตรา 26 ที่บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

⁴ Hartmut Maurer, Staatsrecht I, Grundlagen Verfassungsorgane Staatsfunktionen, Aufl., Muenchen 2001, หน้า. 215 และ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ 2558, หน้า. 23, Prof. Dr. Hans Jarass Jarass/Pieroth, Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Muechen 1995, p. 416)

ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”⁵

วราเทพ 2557⁶ ได้อธิบายลักษณะเนื้อหาที่สำคัญของหลักนิติรัฐ คือ การที่รัฐประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลโดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพมีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญเรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการด้วยความยุติธรรมและถูกต้อง และบุคคลสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่เป็นประโยชน์แก่ตนได้ เพราะลำพังแต่การให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายในการกระทำการต่างๆ นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้หากกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นนั้นไม่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ หลักนิติรัฐจึงเรียกร้องต่อไปอีกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ประชาชนจะเข้าใจได้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบกฎหมายต้องคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย รวมทั้งการตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลโดยหลักแล้วไม่อาจกระทำได้ หลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วนที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐต้องเป็นไปอย่างพอเหมาะพอประมาณ โดยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมรัฐต้องเลือกเครื่องมือหรือมาตรการที่เหมาะสมที่จะทำให้อำนาจรัฐประสงคืสำเร็จลุล่วงไปได้และเป็นเครื่องมือหรือมาตรการที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ⁷ นอกจากนั้นหลักนิติรัฐยังเรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือรัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้นด้วย⁸

2.2 หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต

หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีเหตุผลในการคุ้มครองสถานะในกฎหมายของปัจเจกบุคคลจากการถูกล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐ โดยรัฐต้องไม่ใช้อำนาจในรูปแบบต่างๆ เช่น การตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังหรือการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองไปล่วงละเมิดประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่

⁵ วราเทพ รัตนากร, หลักนิติธรรมกับการตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร, บทความทางวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ 2557, หน้า 6.

⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 6.

⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง,” คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543), น. 145-152. และวรเจตน์ ภาคีรัตน์, หน้า 162-164.

⁸ คณะกรรมาธิการวิสามัญบับันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 2-3.

เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์ คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม หลักการนี้ได้รับการยกเว้นให้รัฐสามารถใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้หากประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการใช้อำนาจนั้นมีอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรของรัฐสามารถเพิกถอนกฎหมายหรือออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่อนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ประกอบกับการใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็มิได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งดังกล่าว⁹

2.2.1 แนวคิดของระบบกฎหมายต่างประเทศ

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตมีพื้นฐานมาจากหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ซึ่งในกรณีของประเทศเยอรมนี หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมีคำบังคับอยู่ในระดับรัฐธรรมนูญและมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริต โดยทฤษฎีหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของประเทศเยอรมนี ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 ประการ ได้แก่¹⁰ หลักความชัดเจนของกฎหมาย หรือหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตใน “บทบัญญัติของกฎหมาย (Rechtsnormen)” หลักการนี้เรียกร้องให้กฎหมายต้องมีความชัดเจนและแน่นอนอย่างเพียงพอ เพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้สภาพการณ์ของกฎหมายได้ และกฎหมายต้องมีความชัดเจนเมื่อกฎหมายนั้นสร้างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งในกรณีนี้รวมถึงการออกกฎหมายระดับรองของฝ่ายบริหารด้วย

ในขั้นตอนการตรากฎหมายทั้งในลักษณะที่เป็นการวางหลักกฎหมายทั่วไป หรือการพิจารณาใช้ศัพท์กฎหมายที่มีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจง (unbestimmten Rechtsbegriffen) หรือการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจ สามารถกระทำได้โดยต้องมั่นใจว่าประชาชนโดยทั่วไปสามารถรับรู้ได้ถึงเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนขอบเขตในการใช้บังคับของหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของ

⁹ ถอดบทเรียนคดีละเมิด กรณีศึกษา การยกเลิกโครงการประกวดราคาจ้างกำจัดมูลฝอย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 607/2565 นายอักษราวุธ ไกรสิทธิ์ ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ นางรัตมา สังข์แสง ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานความรับผิดชอบทางละเมิด ส่วนคดีและความรับผิดชอบทางละเมิด สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

¹⁰ มานิตย์ วงศ์เสรี, หลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน (Vertrauensschutzprinzip), วารสารวิชาการศาลปกครอง (มกราคม-เมษายน 2550), กรุงเทพฯ และ เสฎฐพงศ์ รัชชพล, 2559, วิทยานิพนธ์, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ศึกษากรณีกฎ, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ)

กฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ หลักกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายยังเรียกร้องให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงถึงเรื่องระยะเวลาของการบังคับใช้กฎหมายด้วย (die Dauerhaftigkeit des Rechts) การที่จะให้ประชาชนโดยทั่วไปยึดถือหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เพียงชั่วขณะนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หากแต่จะต้องให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใจและคาดการณ์ได้ว่าหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติของกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับนั้น เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญในการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป และหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้เรื่อยไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้เองทำให้ “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตในบทบัญญัติของกฎหมาย” เข้ามามีส่วนเกี่ยวพันหรือเป็นส่วนหนึ่งของ “หลักกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย” ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่า หลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดหรือบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐตราขึ้นหรือออกมาใช้บังคับและมีผลบังคับผูกพันกับความคาดหวังหรือฐานะของเขานั้นมีความแน่นอนชัดเจนไม่เปลี่ยนแปลง¹¹

1. หลักการคุ้มครองความสุจริต หรือหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตใน “คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ (begünstigende Verwaltungsakt)” เป็นหลักการที่เรียกร้องให้รัฐต้องประกันว่า ประชาชนสามารถเชื่อถือและไว้วางใจในผลของกฎหมายและการกระทำทางปกครอง การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายจะต้องไม่เป็นไปอย่างกะทันหัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงผลของกฎหมายในทางที่มีผลย้อนหลังย่อมไม่สามารถกระทำได้

ระบบกฎหมายปกครองของเยอรมนีในช่วงแรกกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้ทุกเมื่อ (jederzeit) ทั้งนี้ เป็นไปตาม “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)” โดยใช้เหตุผลอันเนื่องมาจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาในปี ค.ศ. 1956 ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (OVG) ได้มีคำพิพากษาเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายดังกล่าว โดยได้วางหลักกฎหมายใหม่ว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ถูกจำกัดได้โดย “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน” (Die Rechtsprechung rückte von der bisherigen Rechtsauffassung ab und schränkte die Rücknehmbarkeit begünstigender Verwaltungsakte unter Berufung auf das Vertrauensschutzprinzip erheblich ein) (รายละเอียดปรากฏในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ OVG Berlin ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1956)

¹¹ มานิตย์ วงศ์เสรี, “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน”(Vertrauensschutzprinzip), วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1 หน้าที่ 41-42 (2550)

หลักการดังกล่าวของประเทศเยอรมนีเป็นหลักการที่เรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาถึงความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์โดยจะต้องนำมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะกรณีที่จะมีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งจะต้องมีการชดเชยประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เชื่อถือและไว้วางใจในผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และได้รับผลกระทบในกรณีที่มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์

แนวคิดในระบบกฎหมายของเยอรมนียังได้ประมวลองค์ประกอบทั่วไปของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตไว้อย่างน่าสนใจเช่นกัน โดยเห็นว่าความเชื่อได้ถูกพัฒนาจากลักษณะที่เป็นเพียงความรู้สำนึกของปัจเจกบุคคลให้มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปได้ โดยการกำหนดองค์ประกอบของความเชื่อเพื่อเป็นเงื่อนไขในการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง 2 ประการ ได้แก่¹²

1. ความเชื่อของผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อสถานะของคำสั่งทางปกครอง บุคคลจะอ้างความเชื่อได้ต้องปรากฏว่ามีพื้นฐานของความเชื่อ โดยส่วนใหญ่พื้นฐานของความเชื่อจะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง บทบัญญัติของกฎหมายมีอิทธิพลต่อการสร้างความเชื่อของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งหรือรับรองสิทธิของประชาชน

ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อในคำสั่งทางปกครองได้ต่อเมื่อปรากฏความคงอยู่ของความเชื่อ กล่าวคือ ในเบื้องต้นผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นพื้นฐานของความเชื่อจึงจะได้รับการคุ้มครองความเชื่อ ในกรณีที่ความเชื่อนั้นถูกกระทบ หากในขณะนั้นไม่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองได้มีความเชื่อตามที่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมายกำหนด และมีได้แสดงความเชื่อดังกล่าวออกสู่ภายนอกให้เป็นที่ประจักษ์ ผู้นั้นย่อมไม่อาจได้รับการคุ้มครองความเชื่อ

ทั้งนี้มีข้อควรพิจารณาว่า ความเชื่อของฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองต่อสถานะของคำสั่งทางปกครองสมควรได้รับความคุ้มครองมากกว่าการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเฉพาะในบางกรณีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความเชื่อของฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองไม่ได้รับการคุ้มครอง โดยเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นว่า หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต

¹² หลักคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต, Facebook Page หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง, สืบค้นวันที่ 29 กรกฎาคม 2567, <https://www.facebook.com/DroitAdministrative>

มุ่งเน้นคุ้มครองเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง มิใช่คุ้มครองรัฐ ฝ่ายปกครอง หรือองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครอง

2. การคุ้มครองความเชื่อ ความเชื่อย่อมได้รับการคุ้มครอง หากเปรียบเทียบผลดีผลเสียแล้ว ปรากฏว่า การคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมีความสำคัญมากกว่าการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐในการทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผล

ในขณะที่ระบบกฎหมายเยอรมนีให้ความสำคัญกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะที่เป็นฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตที่มีคำบังคับระดับรัฐธรรมนูญ แต่ระบบกฎหมายของฝรั่งเศสมองว่าหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองสูงสุดสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการพิพากษาคดีรวมทั้งตรวจสอบการกระทำและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งแม้จะมีพื้นฐานมาจากข้อคิดว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมายเช่นเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมนี แต่ก็มิได้มีการยอมรับว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นหลักการที่มีคำบังคับระดับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังได้มีการนำหลักกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายหรือการกระทำทางปกครอง หรือหลักการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับมาแล้ว (ซึ่งเทียบเคียงได้กับหลักการคุ้มครองความสุจริตของระบบกฎหมายเยอรมนี) มาปรับใช้ในการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะให้แก่ประชาชนด้วย

ส่วนระบบกฎหมายอังกฤษ หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะไม่มีการนำมาอธิบายอย่างชัดเจน แต่ได้นำหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจโดยสุจริตมาปรับใช้เพื่อคุ้มครองนิติฐานะของบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับนัยส่วนหนึ่งตามความหมายของหลักนิติธรรมโดย Dicey นักกฎหมายชาวอังกฤษ ได้กล่าวถึงหลัก “สิทธิของประชาชนไม่อยู่เฉพาะในกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น” หลักนี้ Dicey หมายความว่า สิทธิของประชาชนไม่ได้มีเฉพาะกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ปรากฏอยู่ในกฎหมายจารีตประเพณีหรือกฎหมายของต่างประเทศด้วย หากเกิดความเสียหายขึ้นต้องเยียวยาทันทีให้แก่ผู้ที่ถูกผลกระทบนี้ซึ่งสูญเสียอิสรภาพจากการกระทำผิดกฎหมายนั้น¹³

จากการศึกษาถึงการใช้หลักการคุ้มครองความสุจริตหรือหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจโดยสุจริตข้างต้นของเยอรมนี ฝรั่งเศส และอังกฤษ อาจสรุปได้ว่า หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจโดยสุจริตกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นไปในลักษณะที่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือเมื่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเรียกร้องให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต้องมีความถาวรต่อเนื่อง ย่อมส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจสิทธิในทางกฎหมายที่ตนได้รับมาว่าจะมี

¹³ เขตไท ลังการ์พินธุ์, “หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษและประเทศไทย: ความหมายและสาระสำคัญ,” สำนักงานกฎหมายสิกัล แอนด์บิสสิเนสแอสโซซิเอตส์, สืบค้นวันที่ 27 กรกฎาคม 2567. <https://chiangmai-legalbusiness.com/th/the-rule-of-law-in-england-and-thailand-the-meanings-and-definitions/>.

ความมั่นคงภาวะและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนสามารถวางแผนการดำรงชีวิตหรือดำเนินกิจกรรมทางสังคมให้สอดคล้องกับกรณีดังกล่าว ดังนั้น ในกรณีที่มีการลบล้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิทธิดังกล่าว รัฐจึงมีความจำเป็นต้องมีการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชนที่มีต่อกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองด้วย ซึ่งระบบกฎหมายเยอรมนีได้ยอมรับอย่างชัดเจนว่า หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตเป็นหลักการย่อยของหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ซึ่งเป็นหลักการที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ

2.2.1 แนวคิดของระบบกฎหมายไทย

แต่เดิมก่อนที่ประเทศไทยจะมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในปี พ.ศ. 2539 และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในปี พ.ศ. 2542 กิตติศักดิ์ ปรกติ (2554)¹⁴ อธิบายว่า กฎหมายไทยได้รับรอง “หลักสุจริต” ไว้ในฐานะเป็นบทเบ็ดเสร็จทั่วไปในมาตรา 5 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รวมทั้งลักษณะการจัดลำดับบทบัญญัติในบทเบ็ดเสร็จทั่วไปนี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์ว่าด้วยหลักสุจริตในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากประมวลกฎหมายแพ่งสวิส ซึ่งรับรองหลักสุจริตไว้ในมาตรา 2¹⁵ ต่อจากหลักการใช้และตีความกฎหมายในมาตรา 1 ซึ่งอันที่จริงหลักสุจริตในประมวลกฎหมายแพ่งสวิสนี้ก็ได้รับแรงบันดาลใจมาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันคือจากมาตรา 242¹⁶ อีกต่อหนึ่ง ในแง่โครงสร้างของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 บรรพ โดยเริ่มต้นด้วยหลักทั่วไปในบรรพ 1 นั้นเห็นได้ว่าไทยได้รับอิทธิพลจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันอย่างชัดเจน กล่าวได้ว่าหลักสุจริตของไทยมีที่มาทางประวัติศาสตร์จากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 242 และประมวลกฎหมายแพ่งสวิส มาตรา 2

กิตติศักดิ์ ปรกติ ยังได้อธิบายที่มาของคำว่า “หลักความสุจริต” ซึ่งเรียกเป็นภาษาเยอรมันว่า “Treu und Glauben” มีสาระสำคัญ 2 ส่วนคือ Treu (อ่านว่า ทรอย) ซึ่งหมายถึงความซื่อสัตย์หรือความภักดี (loyalty, fidelity, reliability) และ Glauben (อ่านว่า เกลา-เบ้น) ซึ่งหมายถึงความไว้วางใจหรือความเชื่อมั่น ศรัทธา (faith, reliance) หากจะแปลคำว่า Treu und Glauben เป็นภาษาอังกฤษก็จะใกล้เคียงกับคำว่า “fiduciary duty” หรือคำว่า “Good Faith” ในความหมายอย่างกว้าง การที่ไทยเราเรียกหลักนี้ว่า “หลักสุจริต” จึงควรเข้าใจว่ามีรากเหง้ามาจากหลัก “ความซื่อสัตย์” และ “ความไว้วางใจ” ตามรากศัพท์ในภาษาเยอรมัน ดังนั้นใน

¹⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, หลักสุจริตและเหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้ (Good Faith & Supervening Events)

ในระบบกฎหมาย เยอรมัน ฝรั่งเศส แองโกลอเมริกัน และไทย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2554), หน้า 63-65.

¹⁵ มาตรา 2 ประมวลกฎหมายแพ่งสวิส วรรคแรกวางหลักว่า “บุคคลทุกคนต้องใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต” และในมาตรา 2 วรรคสองได้กำหนดต่อไปว่า “การใช้สิทธิไปในทางที่มีขอบยอมไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย” ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 5 และมาตรา 821 ตามลำดับ

¹⁶ มาตรา 242 กำหนดว่า “ลูกหนี้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามภาระหนี้โดยสุจริต ทั้งนี้โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วย”

การทำความเข้าใจหลักสุจริตในระบบกฎหมายไทยควรจะต้องอิงเอาคำอธิบายหลักสุจริตในระบบกฎหมายเยอรมันมาเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณา ยิ่งกว่าการอาศัยความเข้าใจเรื่องนี้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และอังกฤษซึ่งไม่ได้ถือว่าหลักสุจริตเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเหมือนเช่นในเยอรมนี ทั้งนี้ แม้จะไม่อาจกล่าวได้ว่าศาลไทยได้พัฒนาการปรับใช้หลักสุจริตในมาตรา 5 ขึ้นสู่ระดับเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทัดเทียมกับเยอรมนีแล้ว แต่ก็ต้องยอมรับว่าศาลไทยเองก็ไม่ได้จำกัดตัวอยู่กับการใช้หลักสุจริตในความหมายอย่างแคบแต่อย่างใด

จากหลักสุจริตที่ถือใช้มาในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยที่ถือเป็นกฎหมายเอกชน ระบบกฎหมายไทยได้มีพัฒนาการมาสู่กฎหมายปกครองที่เป็นมหาชน โดยหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองของไทยก็มีพัฒนาการมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1976 ของประเทศเยอรมนี อันเป็นต้นแบบของมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่สะท้อนให้เห็นถึงการปรับใช้ “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง” ได้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่งของไทย

3. หลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้อง

3.1 ขอบเขตแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁷ มาตรา 5 ให้คำนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ว่าหมายถึง 2 กรณี กรณีแรกหมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และกรณีที่สองหมายถึง การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น การคุ้มครองความเชื่อถือโดยสุจริตในความคงอยู่ของ “คำสั่งทางปกครอง” จึงไม่รวมถึงความเชื่อถือโดยสุจริตในความคงอยู่ของ “กฎ” ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้นิยามกฎหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว วรรคแรกกำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 และมาตรา 52 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ และวรรคสองกำหนดให้การเพิก

¹⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52

ทั้งนี้ มาตรา 51 เป็นมาตราแรกที่เริ่มกล่าวถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยวรรคหนึ่งกำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึง**ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง**นั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

วรรคสองกำหนดให้ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

วรรคสามกำหนดให้ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

- (1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ
- (3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

วรรคสี่ได้วางขอบเขตระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่ง โดยบัญญัติว่า ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลามิควรรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

มาตรา 52 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทน

ความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

จากบทบัญญัติของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยข้างต้น อาจสรุปประเด็นสำคัญที่น่าสนใจในการปรับใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ ดังนี้

1. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีการให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ต้องมีการพิจารณาถึงน้ำหนักของ 2 ส่วน ได้แก่ ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์กับประโยชน์สาธารณะ ประกอบกันเสมอ

2. ความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองภายใต้เงื่อนไขที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้มีการใช้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือหากจะเปลี่ยนแปลงก็จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับประโยชน์ดังกล่าวเกินควรแก่กรณี

3. การจะได้รับความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตต้องมีการพิสูจน์ถึงความสุจริตของผู้รับประโยชน์ใน 3 ประเด็นตามมาตรา 51 วรรคสาม (1) ถึง (3)

4. หากผู้รับประโยชน์ถูกพิสูจน์ว่าไม่สุจริต การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

5. การมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจำเป็นต้องร้องขอค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น) กล่าวคือ หากไม่มีการร้องขอ ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็จะไม่ได้รับค่าทดแทน

ทั้งนี้เมื่อประมวลตามนัยของมาตรา 50 จนถึงมาตรา 52 อาจสรุปได้ว่า มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52 ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ ตลอดจนกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น โดยขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับว่าเป็นประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้



ในส่วนของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายแต่ไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้ เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

1. มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง
2. คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด
3. ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้
4. บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้
5. อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (3) (4) และ (5) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา 52 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

2. ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ด้วยวัตถุประสงค์ของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง เพื่อมุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคลผู้สุจริตที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคล องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความดำรงคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน หากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ปัจเจกบุคคล แต่ไม่เกิดประโยชน์อันใดต่อสาธารณะ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพในความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความดำรงคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ได้

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าบุคคลผู้รับคำสั่งฯ เชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าวเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ความเชื่อนั้นมีอยู่แค่ไหนเพียงใด

โดยหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองย่อมต้องถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นไม่ทราบเลยว่าตนได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ หรือบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองคาดคำนวณได้ว่าตนได้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองเกินกว่าที่ตนสมควรจะได้รับและคาดหมายได้ว่าจะต้องมีการเรียกประโยชน์ดังกล่าวกลับคืน ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งเรียกประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไปกลับคืนได้

3.2 การพิจารณาถึงประโยชน์ของปัจเจกบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ

ด้วยเหตุข้างต้นที่ได้กล่าวมาในข้อ 3.1 มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้กำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้อง “คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน” ซึ่งหมายความว่า

1. ในการพิจารณาว่าสมควรเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือไม่
2. ในกรณีที่สมควรเพิกถอนนั้นสมควรเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน



3. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นสมควรมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใด

4. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องชี้แจงตรงกันว่า ประโยชน์สาธารณะที่พึงจะเกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมีมากกว่าหรือน้อยกว่าความเสียหายที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะก่อให้เกิดแก่ผู้รับคำสั่งที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นเพียงใด แล้วตัดสินใจดำเนินการตามผลของการชั่งน้ำหนักประโยชน์ทั้งสองฝ่ายดังกล่าว

5. ในการชั่งน้ำหนักประโยชน์ทั้งสองฝ่ายเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองชอบที่จะพิจารณาจากความร้ายแรงของความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจทำให้ประโยชน์สาธารณะที่พึงจะเกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีน้ำหนักมากกว่าความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้รับคำสั่งที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

6. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองยังชอบที่จะพิจารณาระยะเวลาดังตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองจนถึงวันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครองด้วย หากระยะเวลาตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองจนถึงวันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนนานมาก หรือขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองมีความยุ่งยากและซับซ้อนมาก อาจทำให้ความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้รับคำสั่งที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่พึงจะเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

3.3 การอ้างความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

ในการพิจารณาความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมีปัญหาที่ต้องพิจารณากันต่อไปมีว่า ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ตนได้ในกรณีใด และความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าวสมควรจะได้รับความคุ้มครองภายใต้เงื่อนไขเช่นไร

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดและหลักการข้างต้นแล้วย่อมเห็นได้ชัดตั้งแต่ในเบื้องต้นว่า ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ตนได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งฯ มีความเชื่อนั้นจริงๆ และผู้รับคำสั่งฯ จะเกิดความเชื่อเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อได้ทราบถึงความมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว เช่น ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นตามวิธีการแจ้งที่กฎหมายกำหนดแล้ว นอกจากนั้น มาตรา 52 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 52 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งให้นำมาตรา 51 วรรคสามมาบังคับใช้โดยอนุโลมบัญญัติไว้มีใจความว่า ในกรณีดังต่อไปนี้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่

ผู้รับคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่ได้¹⁸

1. บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงโดยการให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย การแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ผู้แสดงต้องรู้ว่าข้อความจริงคืออะไรและจงใจแสดงข้อความเท็จหรือไม่แสดงข้อความจริงให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบ กรณีจึงถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองทำกลฉ้อฉลองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ส่วนการข่มขู่คือการคุกคามให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองเกิดความหวาดกลัว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจึงออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ให้แก่ผู้ข่มขู่ สำหรับการชักจูงโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย เช่น การติดสินบนขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น

2. บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือครบถ้วนในสาระสำคัญ กรณีนี้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนนั้นต้องเป็นสาระสำคัญ กล่าวคือ เป็นกรณีที่มีน้ำหนักทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นผู้ให้ข้อความนั้น อนึ่งมีข้อสังเกตว่าแม้บุคคลผู้ให้ข้อความจะได้ให้ข้อความไปตามที่ตนทราบโดยสุจริต แต่ถ้าข้อความซึ่งเป็นสาระสำคัญดังกล่าวเป็นข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ก็ถือว่าบุคคลผู้ให้ข้อความซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ โดยมีพิกัดต้องคำนึงว่าผู้รับคำสั่งได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความไม่ถูกต้องหรือความไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญของข้อความที่ได้ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือไม่

3. บุคคลผู้รับคำสั่งรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งฯ หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ด้วยเหตุนี้หากเป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมต้องรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว บุคคลดังกล่าวจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองขึ้นย่นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้

ทั้งนี้ หากไม่มีกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าวข้างต้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ตนก็ย่อมอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมาข้างต้นขึ้น โดยหลักแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นโดยให้มีผลย้อนหลังกลับไปในอดีต หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบันหรือให้มีผลในอนาคต องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องมีเหตุผลพิเศษในการอธิบายให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของตนรับฟังได้

¹⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การลบล้างคำสั่งทางปกครอง, เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรประกาศนียบัตรทางกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต, ธันวาคม 2562, (เอกสารประกอบการบรรยายฉบับนี้แก้ไขเพิ่มเติมจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2554).

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าหากเป็นกรณีที่กฎหมายไม่คุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองแล้ว คุณประโยชน์ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการที่จะไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองย้อนหลังย่อมมีอยู่โดยจำกัดอย่างยิ่ง ดังที่ปรากฏในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วรรคแรกบัญญัติว่า เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ และวรรคสองบัญญัติว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

3.4 การได้ใช้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครอง

ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ตนนี้จะได้รับคุ้มครอง “ต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้หรือเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี” (มาตรา 51 วรรคสองและมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) เช่น ผู้รับทุนการศึกษาได้ใช้เงินทุนที่ได้รับไปเพื่อการศึกษาแล้ว ข้าราชการซึ่งได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ทำสัญญาเช่าบ้านกับผู้ให้เช่าแล้ว ผู้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้ทำสัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคารตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและหรือได้ลงมือก่อสร้างแล้ว เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นบกพร่องอย่างมาก แม้ไม่ถึงขนาดเป็นโมฆะ แต่ก็สมควรที่จะต้องเพิกถอน

ในกรณีที่ยังไม่จำเป็นต้องคุ้มครองประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไป เช่น ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้โดยให้มีผลย้อนหลังนั้น ผู้รับคำสั่งนั้นต้องคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไป โดยถ้าผู้รับคำสั่งอาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ การคืนต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป แต่ถ้าผู้รับคำสั่งไม่อาจพิสูจน์ถึงความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน (มาตรา 51 วรรคสองและมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

ส่วนกรณีที่ยังไม่จำเป็นต้องคุ้มครองประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งได้รับไปอันเนื่องมาจากกรณีที่บุคคลผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น ให้องค์กรเจ้าหน้าที่พิจารณาชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองว่าด้านไหนมีน้ำหนักมากกว่ากันโดยปกติแล้ว หากเป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนย่อมไม่ทำให้บุคคลนั้นเสียหายแต่อย่างใด กรณีนี้ต้องถือว่าประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่าอย่างไรก็ตามในการพิจารณาเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบการใช้ดุลพินิจให้รอบด้าน เช่น พิจารณาว່าระยะเวลานับตั้งแต่ออกคำสั่งทางปกครองได้ล่วงพ้นไปนานแค่ไหนแล้ว ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความรุนแรงอยู่ในระดับใด การเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะกระทบกับประโยชน์ของบุคคลที่สามมากน้อยอย่างไร เป็นต้น¹⁹

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่มีใช้การให้เงิน ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ผู้รับคำสั่งที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น (มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) ทั้งนี้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นชอบที่จะแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงสิทธิดังกล่าวพร้อมกับการแจ้งให้เขาทราบถึงการเพิกถอนนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนี้ต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน (มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

3.5 การนับระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

สำหรับการนับระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ระยะเวลาเก้าสิบวันเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอน กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย วันที่เจ้าหน้าที่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนย่อมได้แก่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เช่น วันที่หน่วยงานได้รับแจ้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านส่วนที่เบิกเกินสิทธิอันเป็นเหตุให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

เบิกค่าเช่าบ้าน²⁰ หรือวันที่มหาวิทยาลัยรู้ว่ามีการคำนวณคะแนนผิดพลาดอันเป็นเหตุให้เพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย²¹ เป็นต้น

ส่วนกรณีคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายระยะเวลาเก้าสิบวันย่อมเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนตามที่กำหนดในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น รู้ว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมิได้เริ่มประกอบกิจการโรงงานตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดภาระหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติและเป็นเหตุให้เพิกถอนคำสั่งได้²²

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ (2556)²³ ได้สะท้อนปัญหาในทางปฏิบัติได้อย่างน่าสนใจเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่จะต้องรู้ข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใดจึงจะถือว่ารู้ถึงเหตุให้เพิกถอนและเริ่มนับระยะเวลาเพิกถอนนั้น โดยอ้างถึงฝ่ายตุลาการเคยเสนอความเห็นว่า “ระยะเวลาเก้าสิบวันย่อมเริ่มนับเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งทรงอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ทราบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นเครื่องประกอบในการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง...” ซึ่งปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการนับระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามแนวทางดังกล่าว ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.391/2553 ที่วินิจฉัยว่า ระยะเวลาเก้าสิบวัน เริ่มนับเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทราบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งปวงเพื่อเป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁴

ทั้งนี้ กวีวิชาการ (ซึ่งศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 2556 ใช้คำว่า “ฝ่ายตุลาการ”) ที่เสนอความเห็นข้างต้นยอมรับว่า แม้แนวทางนี้จะทำให้การเริ่มต้นนับระยะเวลาเก้าสิบวันต้องเน้นซ้ำออกไปซึ่งไม่เป็นผลดีต่อบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่โดยที่เมื่อระยะเวลาล่วงพ้นไปแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อีก กรณีจึงควรเริ่มนับระยะเวลาเพิกถอนเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจได้ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว

ทั้งนี้ หากถือตามแนวทางข้างต้นย่อมหมายความว่ากรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือทรัพย์สิน แม้เจ้าหน้าที่จะรู้ว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ระยะเวลาเพิกถอนเก้าสิบวันก็ยังไม่เริ่มนับ แต่จะเริ่มนับต่อเมื่อเจ้าหน้าที่รู้ข้อเท็จจริงทั้งปวงที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจทำคำสั่งเพิกถอนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น รู้ว่าคู่กรณี

²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.245/2549

²¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.275/2553

²² ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 381/2545 เรื่อง ขอรื้อแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

²⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.391/2553

ผู้รับคำสั่งมีความเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นหรือไม่ ความเชื่อของคู่กรณีสมควรได้รับการคุ้มครองหรือไม่ คู่กรณีได้ใช้ประโยชน์ที่ได้รับไปตามคำสั่งแล้วหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งชี้แจงน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งว่าสมควรเพิกถอนคำสั่งหรือไม่ เมื่อเจ้าหน้าที่พร้อมที่จะตัดสินใจว่าจะทำคำสั่งเพิกถอนหรือไม่แล้ว ระยะเวลาเพิกถอนจึงจะเริ่มนับตั้งแต่นั้น โดยนัยนี้ ระยะเวลาเพิกถอนเก้าสิบวันจึงมีใช้ “ระยะเวลาในการศึกษาเรื่อง” เพื่อเตรียมการทำคำสั่ง แต่เป็น “ระยะเวลาในการทำคำสั่ง” ที่เริ่มนับต่อเมื่อข้อเท็จจริงทั้งปวงที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการพิจารณาทำคำสั่งเป็นที่ยุติแล้ว ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงอาจ “เลื่อน” ระยะเวลาเพิกถอนออกไปได้ทุกเมื่อ โดยอ้างว่าจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาออกคำสั่งเพิกถอน ซึ่งจะทำให้ฝ่ายปกครองสามารถ “เลี้ยง” ระยะเวลาเพิกถอนที่กฎหมายกำหนดไว้ได้โดยปริยาย

กรณีข้างต้นจึงน่าจะคิดว่า หลักการนับระยะเวลาตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและข้อเสนอของนักวิชาการข้างต้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 49 วรรคสอง ที่มุ่งหมายคุ้มครองบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพียงใด เพราะหากผู้ตรากฎหมายประสงค์ให้ระยะเวลาตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลาสำหรับทำคำสั่งเพิกถอนหลังจากเจ้าหน้าที่รู้ข้อเท็จจริงทั้งปวงแล้วว่าจะต้องเพิกถอนคำสั่งหรือไม่ เหตุใดจึงต้องกำหนดระยะเวลาไว้ค่อนข้างยาวถึงเก้าสิบวัน หรือที่ถูกต้องแล้ว ระยะเวลาเก้าสิบวันควรที่จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรู้แน่ชัดถึงเหตุให้เพิกถอนคำสั่ง เช่น รู้ว่าคำสั่งมีความบกพร่องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องรีบแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งปวงที่จะใช้ประกอบการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งและทำคำสั่งเพิกถอนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน ซึ่งแนวทางดังกล่าวน่าจะสอดคล้องกับตัวบทมาตรา 49 วรรคสองที่บัญญัติเพียงว่า “...นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอน...” เท่านั้น (มิได้เรียกร้องว่าต้องรู้ข้อเท็จจริงทั้งปวงที่จะใช้ประกอบการพิจารณาทำคำสั่ง) ทั้งยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระยะเวลาเพิกถอนที่มุ่งหมายคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองอีกด้วย²⁵

กล่าวโดยสรุปอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้นั้น ย่อมมีอยู่เท่าที่ความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเมื่อพิจารณาชี้แจงน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะแล้วไม่สมควรได้รับการคุ้มครอง แต่แม้ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ อย่างไรก็ตามหากมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9

ในการเรียกเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปกลับคืน โดยเป็นไปตามลักษณะของการเพิกถอนว่าเป็นการเพิกถอนย้อนหลังหรือไม่อย่างไร²⁶

4. ตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ในระบบกฎหมายปกครองของไทย ศาลปกครองได้นำหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาประกอบการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การพิจารณามีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับคดีพิพาทที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีต่างๆ โดยขอหยิบยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองบางกรณีที่น่าสนใจ ดังนี้

4.1 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งเข้าใจในสาระสำคัญคลาดเคลื่อนโดยสุจริต (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546)²⁷

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่โดยที่ในคำสั่งดังกล่าวระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อนจึงเป็นผลมาจากการออกคำสั่งโดยปฏิบัติตามข้อ 19 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีว่าตนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน หากศาลนำมาเป็นเหตุไม่รับคำฟ้องตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็จะเป็นการไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อมีการฟ้องว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.275/2552)²⁸

²⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง, เอกสารวิชาส่วนบุคคลหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง, 2554.

²⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.565/2546.

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.275/2552.

ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 จึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเพิกถอนได้ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งนั้น คือ นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้ว่ามี การคำนวณคะแนนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก่อนปีการศึกษา 2548 ผิดพลาด ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยการเพิกถอนต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ได้ออกประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2549 จึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 เพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิมภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว และการเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วได้ดำเนินการออกประกาศฉบับใหม่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งผู้มีชื่อในประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้รับประโยชน์จากประกาศฉบับเดิมก็ยังมีได้รายงานตัวและยืนยันสิทธิเข้าศึกษาตามประกาศฉบับเดิม อันจะทำให้ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากประกาศฉบับเดิมแต่อย่างใด การเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิม จึงไม่ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์จากประกาศฉบับดังกล่าวในความคงอยู่ของประกาศฉบับดังกล่าว

4.3 การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 58/2554)²⁹

การที่มาตรา 70 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2541 โดยบัญญัติให้ข้าราชการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยได้ในอัตราที่ลดลงเหลือเพียงหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ และให้พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับย้อนหลัง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ.8/2547 ว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของเงินเพิ่มพิเศษ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะส่วนที่เกินอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ และถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้จากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อคำสั่งทางปกครองได้เกิดขึ้นแล้วจะมีผลในทางกฎหมายไปจนกว่าจะมีการกระทำทางปกครองอันมาลบล้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจเพิก

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.58/2554.

ถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยมาตรา 3 มาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมบางส่วนได้ การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยและได้รับคำสั่งอนุมัติ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือซ่อนู หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ อีกทั้งความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ใช้เงินอันเกิดจากคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปหมดแล้ว ประกอบกับการเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้เบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษบางส่วน มิได้เป็นประโยชน์กับสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้นคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินส่วนที่อ้างว่าเบิกเกินสิทธิให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.4 การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 299/2566)³⁰

ในการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและรับเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ซึ่งเป็นการให้เงิน จึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวกับประโยชน์สาธารณะประกอบกันด้วยตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น การที่มีการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติดังกล่าวย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งโดยที่ไม่คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่ง จึงย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.5 การเพิกถอนคำสั่งบรรจุแต่งตั้งเนื่องจากผลการสอบแข่งขันทุจริต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 342/2566)³¹

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.299/2566.

³¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.342/2566.

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า นายก อบต. แห่งหนึ่งได้มีประกาศสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล โดยผลคะแนนสอบภาค ก และภาค ข ของผู้ฟ้องคดี ที่มหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยงานกลางในการจัดสอบแข่งขันได้ส่งมอบให้จังหวัด และมอบให้คณะอนุกรรมการตรวจสอบฯ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนสอบ ภาค ก 58 คะแนน และภาค ข 57 คะแนน ซึ่งสอดคล้องกับผลคะแนนสอบที่มหาวิทยาลัยแจ้งไปยังนายก อบต. แต่ในส่วนประกาศผลคะแนนสอบภาค ก และภาค ข ของ อบต. นั้น ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนสอบ ภาค ก 61 คะแนน ภาค ข 60 คะแนน ดังนั้น ผลคะแนนสอบภาค ก และภาค ข ของผู้ฟ้องคดีในครั้งเดียวกัน ที่มีความแตกต่างกัน จึงมีเหตุอันน่าเชื่อได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขคะแนนสอบจริง และผลคะแนนสอบที่มหาวิทยาลัยเก็บรักษาไว้เป็นฉบับจริง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้คะแนนสอบภาค ก และภาค ข ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของแต่ละภาคการสอบ จึงไม่ผ่านเกณฑ์การตัดสินและถือว่าไม่ใช่เป็นผู้สอบแข่งขันได้ตามมาตรฐานทั่วไปที่จะมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล

การที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติเห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีทั้งที่ไม่ใช่ผู้สอบแข่งขันได้ จึงเป็นมติที่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขัน ดังนั้น คณะกรรมการกลางฯ ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจึงมีอำนาจเพิกถอนมติดังกล่าวอันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลมาก่อน และมีผลไปถึงคำสั่งรับโอน (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีให้ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบไม่ผ่านตามหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อมุ่งหมายจะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถผ่านตามหลักเกณฑ์มาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่องค์กรและประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะ การบรรจุและแต่งตั้งผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้สอบแข่งขันได้ จึงขัดต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก และก่อให้เกิดความเสียหายอันกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการสรรหาบุคลากร ฉะนั้น ประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจึงมีน้ำหนักมากกว่าการอ้างถึงความสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถอ้างหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งได้ คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

4.6 การขอค่าทดแทนจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนก่อนฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 391/2553)³²

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.391/2553.

ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง แต่ต้องร้องขอค่าทดแทน เนื่องจากเป็นขั้นตอนก่อนฟ้องคดี โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ความในมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องการร้องขอค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว

การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการและกำหนดระยะเวลาตามบทกฎหมายดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิในการร้องขอค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลแต่อย่างใด จึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อยู่ในสถานะเป็นบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นนี้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้นมีข้อสังเกตว่า ศาลได้นำเอาหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมาใช้อย่างละเอียดถี่ถ้วนเป็นอย่างยิ่ง โดยในบางคดีที่ผู้รับคำสั่งเข้าใจในสาระสำคัญคลาดเคลื่อนโดยสุจริตด้วยการปฏิบัติตามคำสั่งที่หากผู้ฟ้องไม่เห็นด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ผู้ฟ้องคดี (ผู้รับคำสั่ง) ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งเสียก่อน ซึ่งหากศาลใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นฐานในการวินิจฉัยก็จะเป็นเหตุไม่รับคำฟ้องตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลเห็นว่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย จึงได้นำหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยด้วย ทำให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องไว้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในขณะที่บางคดี ศาลได้พิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับว่ามีน้ำหนักมากกว่าการอ้างถึงความสำเร็จในความสำเร็จของคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สอบไม่ผ่านตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งหมายจะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถผ่านตามหลักเกณฑ์มาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่องค์กรและประชาชนในพื้นที่ซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะ จึงขัดต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก และก่อให้เกิดความเสียหายอันกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการสรรหาบุคลากร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถอ้างหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความสำเร็จของคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งได้

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีพื้นฐานมาจากหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ โดยหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตมีพื้นฐานคล้ายคลึงกับหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความสำเร็จของคำสั่งทางปกครองของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1976 ของประเทศเยอรมนี อันเป็นต้นแบบของมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หลักการดังกล่าวมีเหตุผลในการคุ้มครองสถานะในกฎหมายของปัจเจกบุคคลจากการถูกล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐ เช่น การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองไปล่วงละเมิดประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์ คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐ ขณะเดียวกันหลักการนี้ก็ได้รับการยกเว้นให้รัฐสามารถใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้หากประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการใช้อำนาจนั้นมีอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรของรัฐสามารถเพิกถอนกฎหมายหรือออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

ระบบกฎหมายเยอรมนีให้ความสำคัญกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะที่เป็นฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตที่มีคำบังคับระดับรัฐธรรมนูญ แต่ระบบกฎหมายของฝรั่งเศสมองว่า หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองสูงสุดสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการพิพากษาคดีรวมทั้งตรวจสอบการกระทำและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งแม้จะมีพื้นฐานมาจากข้อความคิดว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมายเช่นเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมนี แต่ก็ได้มีการยอมรับว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายที่มีคำบังคับระดับรัฐธรรมนูญ ส่วนระบบกฎหมายของอังกฤษ หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะไม่มีการนำมาอธิบายอย่างชัดเจน แต่ได้นำหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจโดยสุจริตมาปรับใช้เพื่อคุ้มครองนิติฐานะของบุคคล

การนำหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ส่งผลให้หลักกฎหมายและนิติวิธีในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง



โดยฝ่ายปกครองและการควบคุมตรวจสอบการเพิกถอนดังกล่าวโดยศาลมีความชัดเจนยิ่งขึ้นในแง่ที่ต้องพิจารณา ประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน โดยคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจ ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งด้วย ซึ่งแตกต่างไปจากเดิมที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ ทำให้บางครั้งฝ่ายปกครองหรือแม้แต่ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยยึดถือเฉพาะหลักความชอบด้วย กฎหมายและหลักประโยชน์สาธารณะแต่เพียงด้านเดียว

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดย ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะ ประกอบกัน และความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าวนี้จะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการ เปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี ขณะเดียวกันกฎหมายดังกล่าวก็ได้กำหนดกรณีต่างๆ ที่ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ไว้เช่นเดียวกัน หากผู้รับประโยชน์ถูกพิสูจน์ว่าไม่สุจริต การ คืบเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่กฎหมายไม่คุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทาง ปกครองแล้ว ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการที่จะไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือไม่เพิกถอน คำสั่งทางปกครองย้อนหลังย่อมมีอยู่โดยจำกัดอย่างยิ่ง

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผล ย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ การมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จำเป็นต้องร้องขอค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึง การเพิกถอนนั้น) ส่วนการนี้ระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ระยะเวลาเก้าสิบวันเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ รู้ถึงเหตุให้เพิกถอน กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการนับ ระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามแนวทางดังกล่าวที่วินิจฉัยว่า ระยะเวลาเก้าสิบวัน เริ่มนับเมื่อองค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทราบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งปวงเพื่อเป็นเครื่อง ประกอบการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ ชอบด้วยกฎหมาย ระยะเวลาเก้าสิบวันย่อมเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนตามที่กำหนดใน มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น รู้ว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบ กิจการโรงงานมิได้เริ่มประกอบกิจการโรงงานตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนด ภาระหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติและเป็นเหตุให้เพิกถอนคำสั่งได้ เป็นต้น

บทความนี้ยังได้นำเสนอตัวอย่างแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองในหลายกรณี ได้แก่ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งเข้าใจในสาระสำคัญคลาดเคลื่อนโดยสุจริต การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริต การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษ การเพิกถอนคำสั่งบรรจุแต่งตั้งเนื่องจากผลการสอบแข่งขันทุจริต และการขอค่าทดแทนจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนก่อนฟ้องคดี โดยสรุปสาระสำคัญโดยรวมตามแนววินิจฉัยของศาลปกครองได้ว่า **ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การมีคำสั่งโดยที่ไม่คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่ง จึงย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายควรศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะส่วนที่ 6 ที่ว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 49-53) รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในตรรกะของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง มากกว่าการกระทำทางปกครองที่มุ่งเน้นเพียงหลักความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าวเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐที่เป็นแก่นสารสำคัญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการให้หลักประกันความคุ้มครองกับปัจเจกบุคคลในความสุจริตที่มีต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

5.2.2 ในการพิจารณาเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบการใช้ดุลพินิจให้รอบด้าน เช่น พิจารณาวาระเวลานับตั้งแต่ออกคำสั่งทางปกครองได้ล่วงพ้นไปนานแค่ไหนแล้ว ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความรุนแรงอยู่ในระดับใด การเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะกระทบกับประโยชน์ของบุคคลที่สามมากน้อยอย่างไร เป็นต้น รวมทั้งต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาคภายใต้หลักนิติรัฐด้วย กล่าวคือรัฐในฐานะองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้นด้วย

5.2.3 องค์กรและสถาบันฝ่ายวิชาการด้านกฎหมายปกครองควรมีส่วนสำคัญในการศึกษาวิจัยอย่างเข้มข้นมากขึ้นเกี่ยวกับการปรับใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายของไทย และช่วยเผยแพร่องค์ความรู้ดังกล่าวให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและฝ่ายที่เกี่ยวข้องในวงกว้างและหลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะแนวทางการพิจารณาทางปกครอง (ก่อนนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง) เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของปัจเจกบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่มีต่อความคงอยู่ของ



คำสั่งทางปกครองหรือที่จะได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งแนวทางในการพิจารณาจากความร้ายแรงของความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

5.2.4 สืบเนื่องจากข้อ 5.2.3 การพิจารณาความร้ายแรงของความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งการพิสูจน์เกี่ยวกับความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ประกอบกับองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องพิจารณา (ซึ่งน้ำหนัก) ระหว่างประโยชน์ของปัจเจกบุคคลกับประโยชน์สาธารณะเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในการเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ล้วนเกี่ยวข้องกับหลักการใช้ดุลพินิจทางปกครองด้วย จึงควรมีการศึกษาแนวทางการใช้ดุลพินิจทางปกครองภายใต้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตและผลกระทบรอบด้านในการตัดสินใจกระทำการทางปกครองดังกล่าวอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจในโอกาสต่อไปด้วย



ข้อถกเถียงทางนิติปรัชญาว่าด้วยศีลธรรมและเสรีภาพ

A controversy of Legal Philosophy on Morality and Liberty

วรลักษณ์ เมืองชู

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Worralluck Muangchoo

Lecturer, School of law, University of Phayao

วันที่รับบทความ 1 พฤศจิกายน 2567; วันที่รับบทความ 10 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

ศีลธรรมและเสรีภาพต่างก็เป็นหลักคุณค่าสำคัญในสังคมที่ดิ้งามทั้งสิ้น ศีลธรรมเป็นส่วนของการเหนี่ยวรั้ง ในขณะที่เสรีภาพเป็นส่วนของการแสดงออกหรือการให้โอกาสต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการของสังคมมนุษย์ เมื่อมีการอภิปรายถกเถียงในที่สาธารณะเกี่ยวกับเรื่องกฎหมาย เสรีภาพมักเป็นประเด็นหนึ่งที่มีการกล่าวถึงอยู่เสมอว่า เสรีภาพเป็นสิ่งซึ่งควรส่งเสริม โดยเฉพาะในรูปของการรับรองในรัฐธรรมนูญไม่ให้มีการละเมิดเสรีภาพโดยอำนาจรัฐ อย่างไรก็ตาม ในด้านหนึ่งกฎหมายอาจถูกมองว่า เป็นศัตรูของเสรีภาพได้เช่นกัน ดังมีกฎเกณฑ์บางเรื่องที่ไม่เอื้อต่อการใช้เสรีภาพ ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นโดยตรง ในแง่นี้เองที่ต้องการทราบ “เหตุผล” เพื่ออธิบายการควบคุมการใช้เสรีภาพ

คำสำคัญ: ศีลธรรม เสรีภาพ

Abstract

Morality and liberty are valuable significant matters in society. An Ealy matter plays an important role in restraining while the late matter strengthens to express publicly or open opportunities for human's evolution. Discussing and debating on legal issues at the public place, liberty was often recognized as subject matter should be enhanced, particularly implementing in the constitution for preventing violated by the state's power. On the other hand, the legislation was considered as opposition to liberty. Namely, liberty was violated by certain regulations although it was unharmed directly other people. Therefore, this article explored the reasons which were deployed to control liberty.

Keywords: Morality, Liberty

1. บทนำ

ปรัชญาหรือศาสตร์สากลเป็นวิชาที่ไม่ได้นำเอาปรากฏการณ์ประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงมาศึกษาหาความรู้ แต่จะศึกษาถึงโลกและชีวิตอย่างเป็นทั้งมวล (As a whole) เพื่อให้เกิดความเข้าใจโลก จักรวาล ชีวิต และสิ่งที่เป็นอยู่อย่างสมบูรณ์¹

วิชาปรัชญามีลักษณะที่พยายามพิจารณาสิ่งทั้งหลายให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงจนมองเป็นเอกภาพ หรือเชื่อมโยง จนเห็นภาพความเข้าใจอย่างเป็นทั้งมวล ศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ โดยการค้นคว้าเหตุผลรากฐานของปรากฏการณ์ของเรื่องราวทั้งหลายอย่างถึงที่สุด โดยไม่มีการยอมรับหลักการใดเป็นที่ยุติตายตัว และพิจารณาสรรพสิ่งทั้งหลายด้วยการยกระดับความคิดจากสิ่งที่เป็นตัวตนเป็นรูปธรรมไปสู่ระดับความคิดที่เป็นนามธรรมบริสุทธิ์ รวมถึงศึกษาเชิงวิจารณ์ข้อความคิดรากฐานของศาสตร์เฉพาะต่างๆ ซึ่งโดยปกติศาสตร์เฉพาะทั้งหลาย จะมีข้อความคิดพื้นฐานที่จะต้องยอมรับเป็นที่ยุติเป็นมูลบทในการอธิบายเนื้อหาของศาสตร์เฉพาะต่างๆ

ในส่วนของประเภทของปรัชญานั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ภาค คือ ปรัชญาภาคทั่วไป (General Philosophy) และปรัชญาภาคเฉพาะ (Particular Philosophy)

1.1 ปรัชญาทั่วไป

ปรัชญาทั่วไป หรือปรัชญาโดยแท้มีอยู่ 4 อยู่แขนงด้วยกันคือ อภิปรัชญา (Metaphysics) ญาณปรัชญา (Epistemology) จริยปรัชญา (Ethics) และสุนทรียปรัชญา (Aesthetics) มีรายละเอียด ดังนี้

(1) อภิปรัชญา หรือทฤษฎีความเป็น (Theory of Being) คือ ปรัชญาแท้ ๆ ที่พยายามค้นคว้าหาว่า “ความเป็น” แท้ ๆ คืออะไร นอกจากสรรพสิ่งที่ปรากฏเป็นตัวเป็นตนแก่เราและเปลี่ยนแปลงอยู่ทุกขณะจนลานตานั้น ในโลกนี้ยังมีสิ่งที่ยังดำรงอยู่ มีอะไรบางอย่างอยู่เหนือสิ่งเหล่านั้นหรือไม่ หรือว่าในโลกนี้มีแต่สิ่งที่ปรากฏหรือประสบการณ์เท่านั้น หากมีสิ่งที่ยั่งยืนอยู่เบื้องหลังธรรมชาติมันคือ อะไร สิ่งที่ยั่งยืนไม่เปลี่ยนแปลงนี้ ศัพท์อภิปรัชญาเรียกว่า “Substance” ซึ่งแปลว่า “แก่น” หรือ “สาร” มีประเภทอาการลำดับชั้นอย่างไร การถามถึงแก่น หรือสารของ “ความเป็น” เป็นปัญหาทางอภิปรัชญา ส่วนการถามถึงประเภท ลักษณะ และลำดับชั้นของ “ความเป็น” เป็นปัญหาทางภววิทยา (Ontology)

(2) ญาณปรัชญา หรือทฤษฎีความรู้ (Theory of Knowledge) เป็นความพยายามที่จะค้นคว้าหาว่า ความรู้คืออะไร (What is Knowledge) และเรารู้ได้อย่างไร (How to Know) และรู้ตรงกับปัญหาตามความเป็นจริงหรือไม่ (Problem of Truth) ความสามารถที่จะรับรู้ของคนเรามีจำกัดหรือไม่

(3) จริยปรัชญา หรือทฤษฎีความดี (Theory of Goodness) ซึ่งพิจารณาปัญหาความดีคืออะไร เราสามารถรู้ได้อย่างไร และเราควรประพฤติตนได้อย่างไรจริงเรียกได้ว่าดี เช่น ตามหลักจริยศาสตร์ของ

¹ สมยศ เชื้อไทย, นิตិปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 17 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557), น.52-54.



Bentham และ John Stuart Mill ซึ่งมีมาตรฐานในการวัดว่า อะไรดีหรือไม่ดีคือ อรรถประโยชน์ (Utility) หรือความสุข (Happiness) การถือเอาอรรถประโยชน์เป็นมาตรฐานของความดี เราเรียกว่า ลัทธิอรรถประโยชน์ (Utilitarianism) ตามลัทธินี้จะวัดว่าก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุด ถือว่าสิ่งนั้นดีที่สุดในส่วนใดก็ตามก่อให้เกิดความทุกข์ สิ่งนั้นจะเป็นสิ่งที่ไม่ดี ซึ่งหากนำมาใช้วัดว่ากฎหมายฉบับใดดีหรือไม่ดี ก็จะถือว่ากฎหมายที่ดีคือ กฎหมายฉบับใดก็ตามที่ก่อให้เกิดความสุขแก่ประชาชนจำนวนมากที่สุด ส่วนหลักจริยศาสตร์ของ Kant นั้นตรงกันข้ามกับลัทธิอรรถประโยชน์นิยม กล่าวคือ ถือว่าคุณค่าทางจริยธรรมเป็นสิ่งที่ตายตัวและมีคุณค่าในตัวเอง ถ้าสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการกระทำที่ดี ก็ต้องดีเสมอโดยไม่เลือกเวลา สถานที่ เหตุการณ์ หรือตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ผลที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำไม่ใช่ตัวตัดสินการกระทำอันนั้นว่าดีหรือเลว ถูกหรือผิด นั่นคือ ก่อนที่จะกระทำการใด ๆ ลงไป ผู้กระทำได้มีความตั้งใจหรือเจตนาที่จะให้หลักที่ยึดในการกระทำนั้นเป็นหลักสากลหรือไม่ “จงทำตามหลักที่ท่านปรารถนาที่จะให้การกระทำนั้นเป็นหลักสากล” ดังนั้น การกระทำความดี คือ การกระทำตามหน้าที่ (หรือเหตุผลและหลักการ) โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้น

(4) สุนทรียปรัชญา หรือทฤษฎีความงาม (Theory of Beauty) ซึ่งพิจารณาปัญหาว่า อะไรเป็นมาตรฐานที่ใช้วัดสิ่งหนึ่งสิ่งใดว่าสวยหรือไม่สวย งามหรือไม่งาม

1.2 ปรัชญาภาคเฉพาะ

ปรัชญาภาคเฉพาะเป็นการศึกษาปรัชญาจากศาสตร์เฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นวิทยาศาสตร์หรือศาสตร์อื่น ๆ เมื่อได้ศึกษาไปได้ละเอียดลึกซึ้งถึงระดับหนึ่งแล้ว ก็จะเข้าสู่ปัญหาทางปรัชญาของศาสตร์เฉพาะเหล่านั้น ซึ่งยังหาคำตอบที่แน่นอนไม่ได้ เช่น ปัญหาทางชีววิทยาว่า ชีวิตคืออะไร หรือปัญหาทางสังคมศาสตร์ว่า สังคมคืออะไร ส่วนในแง่นิติศาสตร์เมื่อศึกษาโดยตั้งคำถามว่า กฎหมายที่แท้จริงคืออะไรก็เริ่มเข้าสู่วิชาการนิติปรัชญาแล้ว ในแง่นี้ก็อาจกล่าวได้ว่า วิชานิติปรัชญาเป็นปรัชญาภาคเฉพาะนั่นเอง

2. ศิลธรรมและเสรีภาพของมนุษย์²

โดยทั่วไป ทั้งศีลธรรมและเสรีภาพต่างก็เป็นหลักคุณค่าสำคัญในสังคมที่ต้งามทั้งสิ้น ศีลธรรมเป็นส่วนของการเหนี่ยวรั้ง ขณะที่เสรีภาพเป็นส่วนของการแสดงออกหรือการให้โอกาสต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการของสังคมมนุษย์ ในยุคแรกเริ่มของสังคมของสังคมมนุษย์อาจเริ่มต้นด้วยบทบาทสำคัญของศีลธรรมหรือศาสนา แต่เมื่อสังคมได้สะสมความซับซ้อนในตัวเอง มนุษย์พยายามปลดปล่อยตัวเองออกจากธรรมชาติและความโง่เขลา รวมทั้งการปลดปล่อยจากเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเองมากขึ้น บทบาทที่เป็นจริงของศีลธรรมในสังคมก็เริ่ม

² จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: หจก. โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532) น.164-

ถดถอยลง ขณะที่เสรีภาพกลับปรากฏเฟื่องฟูมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการก่อตัวของอุดมการณ์การเมืองแบบเสรีนิยม

ด้วยเหตุนี้ ในยุคปัจจุบันเราจึงว่าบ่อยครั้ง เมื่อมีการอภิปรายถกเถียงในที่สาธารณะเกี่ยวกับเรื่องกฎหมาย เสรีภาพมักเป็นประเด็นหนึ่งที่มีการเอ่ยถึงอยู่เสมอหลายต่อหลายคนมองว่า เสรีภาพเป็นสิ่งซึ่งควรส่งเสริม โดยเฉพาะในรูปของการรับรองในรัฐธรรมนูญไม่ให้มีการละเมิดเสรีภาพโดยอำนาจรัฐ พร้อม ๆ กับความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้มีการละเมิดเสรีภาพโดยประชาชนด้วยกันเอง อย่างไรก็ตาม ในด้านหนึ่ง กฎหมายอาจถูกมองว่าเป็นศัตรูของเสรีภาพได้เช่นกัน ดังมีกฎเกณฑ์บางเรื่องที่ไม่เอื้อต่อการใช้เสรีภาพของคน ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นโดยตรง ในแง่นี้เองที่ต้องการทราบ “เหตุผล” (Rationality) เพื่ออธิบายการควบคุมการใช้เสรีภาพบางประการดังกล่าว ซึ่งในบางทัศนะถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ผิดศีลธรรม เช่น การอุ้มบุญ การทำแท้ง การค้าประเวณี เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังคลุมถึงการจำกัดการใช้เสรีภาพบางประการเพื่อความปลอดภัยของตัวเอง เช่น บังคับให้คาดเข็มขัดนิรภัย หรือให้สวมหมวกนิรภัย เป็นต้น

พฤติกรรมซึ่งตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายข้างต้น สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งระหว่างศีลธรรมกับเสรีภาพ โดยถือว่าศีลธรรมมีน้ำหนักความสำคัญเหนือกว่าเสรีภาพในกรณีดังกล่าว และเป็นความจำเป็นที่รัฐต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าควบคุมพฤติกรรมอันผิดศีลธรรมเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการอธิบายเหตุผลเชิงศีลธรรมสนับสนุนความชอบธรรมของการใช้มาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้เสรีภาพ ฝ่ายที่โต้แย้งคัดค้านได้ให้เหตุผลว่า การใช้มาตรการเพื่อควบคุมการใช้เสรีภาพโดยอ้างศีลธรรมนั้น เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตของกฎหมาย ความสับสนของรัฐที่แยกไม่ออกว่าอะไรเป็นเรื่องอาชญากรรม อะไรเป็นเรื่องบาปกรรม หรือความผิดบาปทางศีลธรรมโดยเฉพาะประเด็นเรื่องการละเมิดต่อเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชนทั่วไป

ปัญหาใจกลางของข้อขัดแย้งระหว่างศีลธรรมกับเสรีภาพ คือ กฎหมายควรจะจำกัดเสรีภาพในการกระทำของบุคคลซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลอื่นหรือไม่ด้วยเหตุผลว่า บุคคลนั้น ๆ ใกล้เคียงเกินกว่าจะตัดสินผลดีผลร้ายของการกระทำของตนอย่างถูกต้อง หรือเนื่องจากการกระทำนั้น เป็นเรื่องผิดศีลธรรมอย่างแท้จริง

2.1 John Stuart Mill ว่าด้วยเสรีภาพ (Liberty)

Mill ได้ประกาศ “หลักภัยอันตรายต่อสังคม” ของเขาขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1859 ในงานเขียนชิ้นสำคัญเรื่อง “ความเรียงว่าด้วยเสรีภาพ” (Essay on Liberty) โดยมีใจความที่สำคัญตอนหนึ่งว่า³

³ John Stuart Mill, “On Liberty”, (Gertrude Mimmelfarb, ed., Penguin books, 1976), P.68.



“เป้าหมายของความเรียงชิ้นนี้ คือ การประกาศยืนยันหลักการง่ายๆ ข้อหนึ่ง ซึ่งชอบที่จะใช้กำกับควบคุมอย่างเด็ดขาดต่อความสัมพันธ์ของสังคมกับปัจเจกบุคคลในรูปการบังคับและควบคุมไม่ว่าจะเป็นไปโดยใช้กำลังทางกายภาพในลักษณะของบทลงโทษทางกฎหมาย หรือโดยการข่มขู่ทางศีลธรรมในลักษณะของมติมหาชน หลักการดังกล่าวก็คือ วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายเดียวสำหรับการค้าประกันมนุษยชาติไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือโดยส่วนรวมให้โปรดพ้นจากการลวงละเมิดเสรีภาพในการกระทำของสมาชิกในสังคม คือ การปกป้องตัวเอง (Self-Protection) ในสังคมที่เจริญแล้วความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐบังคับสมาชิกของชุมชนจะกระทำได้ก็เพียงเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องกันภัยอันตราย อันจะเกิดแก่บุคคลอื่นในสังคม แต่ภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่ตนเองโดยไม่ได้มีบุคคลอื่นเป็นคนที่ก่อให้เกิด ไม่ว่าจะผ่านทางกายภาพ หรือทางจริยธรรม แล้วยอมไม่เป็นข้ออ้างเพียงพอสำหรับการจำกัดเสรีภาพในการกระทำของมนุษย์”

หลักการดังกล่าวนี้ หมายความว่า การที่รัฐหรือสังคมจะไปยุ่งเกี่ยวกับการกระทำหรือเสรีภาพของบุคคลได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่สังคมและผู้อื่น เงื่อนไขในการตรากฎหมายควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนตามความคิดของ Mill ขึ้นอยู่กับเรื่องความเสียหายอันแน่ชัดที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น ลำพังเพียงความมุ่งหมายเพื่อให้บุคคลประกอบกรรมดีแล้ว ไม่ใช่เป็นข้ออ้างให้กฎหมายไปจำกัดควบคุม Mill ยังเสนออีกว่า มนุษย์มีกำลังความสามารถที่จะพัฒนาตนเองได้โดยสมบูรณ์ในทุกส่วนของความสามารถที่มีอยู่ มนุษย์ควรมีเสรีภาพและพัฒนาความสามารถด้วยตนเอง และด้วยการตัดสินใจของตนเองเท่านั้น ในแง่นี้ Mill ไม่เห็นด้วยในการที่จะตรากฎหมายควบคุมการกระทำของบุคคลเพียงเพื่อเหตุผลทางศีลธรรมหรือเพียงเพื่อสวัสดิภาพของปัจเจกชนเอง การตรากฎหมายในลักษณะนี้ Mill ถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพเป็นการทำลายความสุขส่วนบุคคล Mill มีท่าทีในทำนองว่า ถ้าสังคมไม่สามารถอบรมสั่งสอนให้สมาชิกของตนประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกที่ควร สังคมนั้นก็ไม่ควรแก้ไขความล้มเหลวของตนเองด้วยการลงโทษบุคคลโดยอาศัยกลไกทางกฎหมาย⁴ แต่สังคมควรพยายามชักจูงโดยอาศัยเหตุผลอ้างอิงไม่ให้บุคคลกระทำการในลักษณะที่คนฝ่ายข้างมากเห็นว่าไม่ถูกต้อง ไม่ใช่ออกกฎหมายมาบังคับโดยตรง อย่างไรก็ตาม Mill ยอมรับให้มีข้อยกเว้นในการดังกล่าวได้เช่นกัน กล่าวคือ เฉพาะในกรณีของเด็กและคนป่าเถื่อน นอกจากนี้ Mill ยังไม่เห็นด้วยในการปล่อยให้ตัวบุคคลมีเสรีภาพในการทำสัญญาเพื่อยอมตนเป็นทาส ดังที่เขาเห็นว่า หลักการแห่งเสรีภาพไม่สามารถกำหนดว่า บุคคลจะมีเสรีภาพในการไม่มีเสรีภาพ⁵

หลักเรื่องภัยอันตรายของ Mill สร้างขึ้นเพื่อปกป้องเสรีภาพของบุคคลโดยแท้ เมื่อแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับปัญหาเรื่องการอุ้มบุญก็อาจจะได้คำตอบว่า การอุ้มบุญสามารถทำได้ เพราะเป็นเสรีภาพเหนือเนื้อตัวร่างกายของหญิงผู้รับอุ้มบุญ และเป็นการกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่สังคมหรือผู้อื่น กรณีนี้จึงไม่ใช่

⁴ จรัญ โฆษณานันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 2*, น. 172.

⁵ John Stuart Mill, “On Liberty”, P.173.

ภารกิจของกฎหมายที่จะมาควบคุม อันจะเป็นการลวงล้ำเขตแดนเสรีภาพของปัจเจกชน กล่าวได้ว่า แนวความคิดของ Mill เป็นเสรีนิยม (Liberalism) อย่างชัดเจน

2.2 Jeremy Bentham ว่าด้วยอรรถประโยชน์ (Utilitarianism)

แนวความคิดอรรถประโยชน์เป็นอีกแนวความคิดหนึ่งที่พยายามอธิบายว่า ศีลธรรมคืออะไร มีอยู่จริงหรือไม่ และอะไรคือ ความดี ความชั่ว ในหัวข้อนี้จะได้ทำการศึกษานโยบายของ Bentham เพื่อใช้เป็นมุมมองแสวงหาคำตอบ และปรับใช้กับปัญหาเรื่องการอุ้มบุญ

ปัญหาพื้นฐานที่ให้พิจารณาอยู่เสมอ คือ ปัญหาเรื่องหลักการกับผลที่จะเกิดว่าเราควรยึดถือสิ่งไหนมาเป็นตัวชี้วัดว่าสิ่งไหนดีหรือไม่ดี กล่าวคือ เราย่อมต้องการผลบางอย่างที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของเรา และเมื่อตัดสินใจแล้วว่า ต้องการอะไรก็จะหาวิธีการที่จะทำให้บรรลุผลนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผลที่จะได้รับกับวิธีการสิ่งไหนสำคัญกว่ากัน ถ้าผลที่จะได้นั้นเป็นสิ่งที่ดีและเป็นสิ่งที่ชอบ วิธีการใด ๆ ย่อมก็ยอมนำมาใช้ได้หรือไม่ ผลดีที่จะได้นั้นมันทำให้วิธีการที่ผิดกลายเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ นั้นหมายความว่า ผลที่จะได้รับกับหลักการสิ่งใดสำคัญกว่ากัน⁶

ชาวประโยชน์นิยมหรืออรรถประโยชน์นิยม มีแนวความคิดว่าหลักที่ใช้ตัดสินการกระทำอันใดอันหนึ่งว่าถูกหรือผิด ชอบหรือไม่ชอบอยู่ที่ผลที่จะได้รับ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ถ้าอยู่ในสถานการณ์ที่จะต้องเลือกกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ตัวที่จะตัดสินคือ ถ้าผลที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำนี้ดีกว่าการกระทำอื่นก็เป็นสิ่งที่ควรทำ และถ้าจะถามต่อไปว่าเอาอะไรตัดสินว่าผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นดีกว่าผลที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำนี้ คำตอบก็คือ อันที่ให้ประโยชน์มากกว่าถือว่าดีกว่า⁷

อรรถประโยชน์ถือว่า ความสุขเป็นสิ่งที่ดีที่สุดของมนุษย์ ค่าของสิ่งอื่น ๆ นั้นก็อยู่ตรงที่ว่ามันพาไปสู่ความสุข ไม่มีอะไรมีค่าในตัวเองนอกจากความสุข ดังนั้น ในการจะตัดสินว่าอะไรดีหรือไม่ดี ควรไม่ควร ถูกหรือผิดต้องใช้ความสุขเป็นตัวตัดสิน กล่าวคือ ถ้าสิ่งใดให้ประโยชน์สุขมากกว่า สิ่งนั้นก็ดีและควรทำมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ประโยชน์สุขในที่นี้ ไม่ได้หมายถึงประโยชน์สุขของตัวเอง แต่หมายถึงประโยชน์สุขของคนทั่ว ๆ ไป ประโยชน์นิยมหรืออรรถประโยชน์ไม่ได้สอนให้คนเห็นแก่ตัว กล่าวคือ ไม่ได้สอนว่าสิ่งที่ควรทำคือสิ่งที่ให้ผลประโยชน์แก่ตัวเองมากที่สุด แต่สอนว่าสิ่งที่ควรทำคือ สิ่งที่ทำให้เกิดประโยชน์สุขมากแก่คนจำนวนมากที่สุด หลักนี้รู้จักกันในนาม “หลักมสุข” (The greatest Happiness Principle) สำหรับชาวประโยชน์นิยมในการคำนวณปริมาณความสุขที่การกระทำก่อให้เกิดนั้นต้องนับความสุขของทุกคนที่จะเกิดจากการกระทำรวมทั้งของตนเองด้วย

⁶ วิทย์ วิศเวทย์, ปรัชญาทั่วไป มนุษย์ โลก และความหมายของชีวิต, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญทัศน์, 2527), น.150.

⁷ เพ็ญอักษร, น.151.



นอกจากนี้ ในการคำนวณว่าสิ่งใดให้ประโยชน์สุดมากกว่าอีกสิ่งหนึ่งนั้น ต้องคำนึงถึงโทษหรือความทุกข์ที่จะเกิดขึ้นด้วย สิ่งต่าง ๆ ในโลกมักให้ทั้งประโยชน์และโทษทั้งความสุขและความทุกข์ เช่น หากต้องการจะตัดถนนสายหนึ่งแถวชนเมืองก็จะต้องมีประชาชนจำนวนหนึ่งเดือดร้อน แต่ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่คนทั่วไปอาจจะมากกว่า ถ้าเป็นเช่นนี้จริงการตัดถนนก็เป็นกรณีกฎต้อง แต่ถ้าการกระทำอันหนึ่งเมื่อเอาประโยชน์และโทษที่จะเกิดขึ้นมาคำนวณหักลบกันแล้วจะก่อให้เกิดความสุขน้อยกว่าความทุกข์ การกระทำนั้นก็ไม่น่าชอบ และในบางกรณีเราจำเป็นต้องเลือกระหว่างการกระทำสองอย่าง ซึ่งทั้งสองอันนี้ก่อให้เกิดแต่ความทุกข์ เช่นนี้ สิ่งที่ทำให้ความทุกข์น้อยกว่าก็ต้องถือว่าให้ความสุขมากกว่า

Bentham เริ่มอธิบายหลักการของประโยชน์ของเขาว่า การกระทำใด ๆ ที่จะเรียกได้ถูกต้องดีงามต้องเป็นการกระทำสำเร็จประโยชน์ในการก่อให้เกิดความสุขขึ้นมา ส่วนความสุขก็คือ บรรดาความพึงพอใจทั้งหมด ความพึงพอใจนั้นต้องถือเป็นสิ่งที่ดี ส่วนความทุกข์ ความเจ็บปวดหรือความคับข้องไม่สมหวังทั้งหลายต้องจัดเป็นสิ่งเลวร้าย โดยนับนี้เมื่อนำเอาหลักดังกล่าวมาปรับใช้ในทางทฤษฎีกฎหมาย จึงให้ผลลัพธ์ที่เน้นบทบาทของรัฐในการออกกฎหมายที่จะสร้างหรือส่งเสริมความสุขให้เกิดแก่สังคมอย่างมากที่สุด ดังสำนวนอันเลื่องลือของลัทธินี้ว่า “ความสุขสูงแก่คนจำนวนมากที่สุด” (The greatest happiness of the greatest number)⁸

ประเด็นสำคัญเรื่องความสุข ซึ่งกินความถึง “สวัสดิสุข” หรือความเป็นอยู่อันผาสุก (Welfare) แล้ว อาจแยกย่อยลักษณะทั่วไปอันน่าสนใจของลัทธิอรรถประโยชน์ได้ ดังนี้⁹

1. ลักษณะที่เพ่งอนาคตเป็นใหญ่หรือเน้นผลอันจะเกิดขึ้นตามมา (Consequentialism) โดยสะท้อนจากการประเมินคุณค่าของการกระทำเพียงที่การพิจารณาผลลัพธ์อันน่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยไม่คำนึงถึงเหตุการณ์ในอดีตเว้นแต่เหตุการณ์นั้นจะมีผลสนับสนุนต่ออนาคต ยกตัวอย่างเช่น โดยทั่วไปแล้วมักเป็นที่เข้าใจว่า เมื่อเราให้คำมั่นสัญญาต่อใคร เรามีพันธะทางศีลธรรม (Moral Obligation) ที่จะปฏิบัติตามคำมั่นนั้น ๆ แต่ในกรณีของนักอรรถประโยชน์ (Utilitarian) กลับมองว่า คำมั่นสัญญาโดยตัวของมันเองแล้ว ไม่อาจใช้เป็นเหตุผลสำหรับการกระทำใดๆ ได้เลย หากเรามีพันธะทางศีลธรรมในการรักษาคำมั่นตามสัญญา พันธะเช่นนี้หาได้เกิดขึ้นจากการให้คำมั่นหมายไม่ แต่มันเกิดจากการพิจารณาที่ “ผลร้าย” อันจะเกิดขึ้นในอนาคต หากเราละเมิดสัญญานั้นต่างหาก

2. ลักษณะมองความสุขหรือสวัสดิสุขในแง่ดีเสมอ ซึ่งสมควรจัดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และจากค่าที่มุ่งเน้นแต่การเพิ่มปริมาณความสุขให้สูงสุดเช่นนี้ ทำให้นักอรรถประโยชน์ไม่สนใจ

⁸ Jeremy Bentham, “An Introduction to Principles of Morals and Legislation”, eds. J.H. Burns & H.L.A. Hart, (Athone Press, London 1970), Chapter 1, P.2

⁹ N.E. Simmond, “Central Issues in Jurisprudence”, (London & Maxell,1986), PP.16.

ปัญหาเกี่ยวกับ “การสับกันส่วน” (Distribution) ความสุขว่าจะทำกันอย่างไร นักอรรถประโยชน์จะมุ่งเพิ่มผลรวมของความสุข สวัสดิสุข แม้จะมีผลเป็นการสร้างความไม่เสมอภาคในการได้รับความสุขก็ตาม

3. ลักษณะเอกนิยม (Monistic) กล่าวคือ การยึดมั่นว่า ความถูกต้องทางศีลธรรมวางอยู่บนหลักการสูงสุดอันเดียว คือ หลักอรรถประโยชน์ ลักษณะเช่นนี้ จึงแตกต่างจากทฤษฎีพหุนิยม (Pluralistic Theory) ซึ่งยอมรับในหลักการหรือคุณค่าทางศีลธรรมอันหลากหลายที่ต้องนำมาตรวจสอบชั่งวัดก่อนนำมาใช้เป็นเหตุผลในการกำหนดความถูกต้องของการกระทำหนึ่ง ๆ ดังเช่น หลักคุณค่าเรือเสรีภาพ ความเสมอภาค หรือประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เหล่านี้ล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น แต่บ่อยครั้งที่อาจขัดแย้งกัน จำเป็นต้องชั่งน้ำหนักก่อนตัดสินใจเป็นสถานการณ์ ๆ ไป

กล่าวโดยสรุป อรรถประโยชน์เชื่อว่า การได้มาซึ่งความสุขสูงสุดแก่คนจำนวนมากที่สุดไม่จำเป็นต้องถูกศีลธรรม เพราะศีลธรรมกับความสุขเป็นคนละเรื่องคนละกรณี อีกทั้ง ไม่มีสิ่งใดมีค่าในตัวเอง แต่สิ่งนั้นจะมีค่าถ้าพาไปสู่ความสุขอันมหาศาล โดยคำนึงเฉพาะผลลัพธ์ไม่สนใจวิธีการ

เมื่อนำแนวคิดอรรถประโยชน์มาปรับใช้กับปัญหาเรื่องการอุ้มบุญ สิ่งแรกที่ต้องหาคำตอบคือ มีบุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับความสุขและทุกข์กี่คน การอุ้มบุญมีบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงอย่างน้อยสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้ให้อุ้มบุญซึ่งอาจจะประกอบไปด้วยคู่สามีภรรยา และฝ่ายที่สองคือ หญิงผู้รับอุ้มบุญ การจะชี้วัดว่าการอุ้มบุญถูกหรือผิด จึงต้องใช้คำนวณว่ามีกี่คนที่ได้รับความสุข ความพึงพอใจในกรณีนี้ เมื่อพิจารณาฝ่ายผู้ให้อุ้มบุญย่อมมีความสุข ความพึงพอใจอย่างแน่นอนเพราะได้มีบุตรไว้สืบสกุล ดังนั้น ฝ่ายนี้จึงมีความสุขเป็นสองจำนวน และเมื่อพิจารณาอีกฝ่ายหนึ่ง หญิงรับอุ้มบุญก็อาจมีความสุขเช่นกัน เพราะได้รับค่าตอบแทนตามที่ตนต้องการ อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้โต้แย้งว่าในระหว่างตั้งครรภ์ และขณะคลอดหญิงผู้นี้อาจได้รับความทุกข์ เจ็บปวดและทรมาน แม้หากจะเป็นเช่นนี้จริงก็ไม่ทำให้การอุ้มบุญกลายเป็นการกระทำที่ผิดขึ้นมาได้ เพราะจำนวนความสุขที่เกิดจากการกระทำดังกล่าว มีมากกว่าจำนวนของความทุกข์ ทรมาน เมื่อเทียบกันระหว่างฝ่ายผู้ให้อุ้มบุญกับฝ่ายผู้รับอุ้มบุญ อีกทั้ง แนวความคิดอรรถประโยชน์จะไม่คำนึงถึงความรู้สึกของคนฝ่ายเสียงข้างน้อย

2.3 จริยศาสตร์ของ Emmanuel Kant

หลักจริยศาสตร์ของ Kant เป็นปรัชญาอันสำคัญกับลัทธิอรรถประโยชน์โดยที่ Kant มีความเห็นหนักแน่นว่า หลักทางศีลธรรมจะต้องเป็นเรื่องแน่นอนปราศจากข้อยกเว้น สิ่งใดที่ถือว่าเป็นความถูกต้องดีงามก็เนื่องจากเป็นสิ่งที่ดีในตัวเองมันเอง ไม่ขึ้นอยู่กับผลลัพธ์หรือประโยชน์อันพึงคาดหวังในอนาคตแต่อย่างใด หลักการย่อมสำคัญกว่าผลลัพธ์ การกระทำความดีจึงไม่ใช่การเล็งหวังผลความสุขใด ๆ แต่หากหมายถึงการกระทำสิ่งที่ดีในตัวของมันเอง ด้วยเจตนาที่ดีโดยไม่มีอารมณ์ความรู้สึกไม่ว่าลบหรือบวกเข้ามาเจือปน กล่าวในแง่นี้ คุณธรรมหรือความดีงามจึงเป็นคนละเรื่องกับผลประโยชน์หรือความสุขสบายอย่างสิ้นเชิง หัวใจสำคัญในทฤษฎีจริยศาสตร์ของ Kant มุ่งเน้นเรื่องศีลธรรมอันเป็นสากล หรือหลักของการกระทำตาม



หน้าที่อันเป็นสากล¹⁰ เช่นกรณีการไม่พูดปดหรือการไม่ทำลายชีวิตมนุษย์ย่อมถือเป็นหลักศีลธรรมสากลโดยไม่มีข้อยกเว้นในการปรับใช้ต่อสถานการณ์ใด ๆ นอกจากนี้ Kant ยังเน้นการเคารพศักดิ์ศรีของเพื่อนความเป็นมนุษย์ด้วยกันอย่างยิ่ง กล่าวคือ มนุษย์ต้องปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ในฐานะที่เขาเป็นจุดหมายในตัวเอง (End in itself) ไม่ใช่ใช้เพื่อนมนุษย์เป็นเครื่องมือเพื่อการใด

Kant ได้เปรียบเทียบการทำตามหลักการหรือหน้าที่ว่าเสมือน “ไฟ” ความร้อนของไฟอาจทำลายบ้านเมือง อาจทำให้มีอพยพ หรืออาจช่วยให้หายหนาวแต่ไม่ว่าไฟจะให้ความสุขหรือความทุกข์แก่มนุษย์ สิ่งที่มีอยู่ประจำตัวของมันคือ ความร้อน ไฟไม่ได้ร้อนน้อยลงเพราะมันให้ความสุขแก่มนุษย์ หรือมันร้อนมากขึ้นเมื่อให้ความทุกข์ ผลที่เกิดขึ้นจากไฟไม่ได้กระทบกระเทือนความร้อนอันเป็นลักษณะประจำของมัน ในทำนองเดียวกันผลที่เกิดจากการทำตามหลักการหรือหน้าที่ ย่อมไม่กระทบกระเทือนคุณงามความดีดังกล่าว สิ่งต่าง ๆ นั้น มันคืออยู่ในตัวมันเอง ไม่เกี่ยวกับสิ่งอื่น

ดังนั้น สำหรับ Kant การที่จะตัดสินว่าดีหรือไม่ ไม่ขึ้นอยู่กับผลที่มันก่อให้เกิดขึ้น หลักที่เราควรยึดในการตัดสินว่า ควรทำอะไรไม่ใช่ดูว่าอย่างไรแล้วจะเกิดผลอะไร ความสุขไม่ใช่สิ่งที่ดีที่สุดของชีวิต ดังนั้น จะใช้มันตัดสินศีลธรรมไม่ได้ สำหรับประโยชน์นิยม (อรรถประโยชน์) สิ่งหนึ่งดีเพราะมันให้ประโยชน์สุขแก่มหาชน แต่สำหรับ Kant ศีลธรรมมีค่าในตัวมันเองคนดีคือ คนทำสิ่งที่ดีโดยไม่หวังผลอะไร คนดีไม่จำเป็นต้องสุขสบายหรือทำให้ผู้อื่นมีความสุข

จากหลักการดังกล่าว มีปัญหาตามมาว่าจะเอาอะไรมาตัดสินว่าการกระทำอย่างใดควรทำหรือไม่ควรทำ มีมาตรฐานอะไรที่จะชี้วัดว่าการกระทำนี้ผิดการกระทำนั้นถูก Kant บอกว่า ต้องดูที่ “เจตนา” การกระทำที่เกิดจากเจตนาดีไม่ว่าทำแล้วจะเกิดผลอะไร จะเป็นประโยชน์สุขหรือเป็นความเดือดร้อนก็ถือว่าดี ทั้งนี้ ปัญหาคือ เจตนาดีในความหมายของ Kant คืออะไร

ก่อนที่จะตอบปัญหาดังกล่าว Kant อธิบายว่าธรรมชาติของมนุษย์อยู่กึ่งกลางระหว่างแรงจูงใจ (Motive) สองอย่าง คือ เหตุผล (Rationality) และความรู้สึก (Emotion) ดังนั้น เจตนาดีในความหมายของ Kant คือ การตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต้องมีพื้นฐานมาจากการใช้เหตุผล

อย่างไรก็ตาม คำว่า “เจตนาดี” ในความหมายของ Kant ไม่เหมือนที่เราเข้าใจและใช้กันทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น ถ้าท่านช่วยเหลือเพื่อนที่เดือดร้อนเพราะความสงสาร การกระทำของท่านไม่มีอะไรน่าสรรเสริญ แต่ถ้าศัตรูของท่านเดือดร้อน ทั้งๆที่ท่านมีความสุขกับความเดือดร้อนของเขาแต่ท่านก็สละความรู้สึกเสียได้แล้วช่วยเขา การกระทำของท่านน่าสรรเสริญ (Praise) เป็นต้น สำหรับ Kant การกระทำที่เกิดจากความรู้สึกไม่ว่าจะเป็นด้านบวก เช่น เห็นใจ สงสาร หรือด้านลบเช่น เกลียด ริษยา เหล่านี้จะเรียกไม่ได้ว่าเป็นการกระทำที่เกิดจากเจตนาดี นั่นคือ ไม่ใช่การกระทำที่ดีในศีลธรรม ไม่มีอะไรน่าสรรเสริญ เจตนาที่ดี คือ การหลุดพ้นจากความรู้สึกไม่ว่าบวกหรือลบ แล้วทำตามเหตุผลหรือหลักการ

¹⁰ วิทย์ วิศเวทย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 6*, น.159.

อย่างไรก็ตาม Kant ไม่ได้หมายความว่า การกระทำที่เกิดจากความเมตตาสงสารหรือความรู้สึกด้านบวกอื่น ๆ เป็นการกระทำที่ผิด เขาเพียงต้องการเน้นว่า ถ้ามองจากแง่ศีลธรรมการกระทำเหล่านั้นไม่มีคุณงามความดีที่ต้องสรรเสริญ คือ ในแง่จริยธรรมไม่อาจเรียกได้ว่า เป็นการกระทำที่ดีหรือทำจากเจตนาที่ดี นอกจากนี้ คำว่า “เจตนาที่ดี” ยังมีองค์ประกอบอีกอย่างหนึ่งคือ ต้องไม่หวังผลอะไร ไม่ว่าจะผลนั้นจะเป็นประโยชน์หรือโทษ และไม่ว่าผลนั้นจะตกแก่ตนเองหรือผู้อื่น ถ้ากระทำให้สิ่งหนึ่งโดยมีผลประโยชน์เป็นจุดหมายปลายทางนั้นไม่ใช่เจตนาที่ดี

สำหรับกฎศีลธรรมของ Kant มีองค์ประกอบ ดังนี้¹¹

1. จงทำตามหลักที่ท่านจงใจให้เป็นสากล (Categorical Imperative)

Kant ยกตัวอย่าง และอธิบายว่า หากเรายึดหลักว่า “คนเราสามารถหยุดได้เมื่อเดือดร้อนจริง” (เช่น การโกหกเพื่อนเพื่อขอยืมเงิน) ท่านจะจงใจไม่ได้ที่จะใช้หลักนี้เป็นสากล เพราะถ้าท่านจงใจอย่างนี้ก็เท่ากับท่านต้องการให้หลักนี้เป็นที่ยึดถือของทุกคน และนั่นก็เท่ากับว่าท่านกำลังให้เพื่อนรู้ว่าท่านกำลังหยุดเป็นไปไม่ได้ที่ท่านต้องการอย่างนั้น ในขณะที่ท่านกำลังหยุดกับเพื่อนนั้น ท่านกำลังให้หลักที่ท่านยึดอยู่นั้นเป็นหลักที่ท่านยึดอยู่คนเดียว เป็นไปไม่ได้ที่ท่านจะจงใจให้ผู้อื่นยึดเหมือนท่าน เพราะนั่นเท่ากับว่า ท่านหยุดโดยที่จงใจให้เขารู้ว่า กำลังหยุด เมื่อท่านไม่สามารถจงใจให้หลักของท่านเป็นสากลได้ท่านทำผิด

2. จงอย่าใช้เพื่อนมนุษย์เป็นเครื่องมือเพื่อการใด

กฎข้อนี้สำคัญและเกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องการอุ้มบุญโดยตรง หลักมีอยู่ว่า เราจะใช้มนุษย์เป็นเครื่องมือเพื่อการใด ๆ ไม่ได้ ไม่ว่าจะผลที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นประโยชน์นั้นจะเป็นประโยชน์สุขแก่ตัวเองหรือแก่คนหมู่มาก เราต้องถือว่าค่าของคนเสมอกัน เราต้องปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ในฐานะที่เขาเป็นจุดมุ่งหมายในตัวเองไม่ใช่เป็นเครื่องมือไปสู่สิ่งใด ๆ Kant เขียนว่า “มนุษย์หรือพูดกว้าง ๆ สัตว์ที่มีเหตุผลอื่นใดดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นจุดหมายในตัวเองไม่ใช่เป็นแต่เพียงเครื่องมือที่ถูกนำไปใช้เพื่อสนองความประสงค์ใด ๆ ”

3. บทสรุป

หลักการอันเป็นรากฐานของเหตุผลเพื่อใช้ควบคุมเสรีภาพประกอบด้วยหลักภัยอันตรายต่อสังคม (Social Harm) ของ John Stuart Mill เป็นหลักการที่สนับสนุนการใช้เสรีภาพเหนือเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ ไม่ว่ารัฐหรือสังคมโดยเสียงส่วนใหญ่ไม่อาจมาควบคุมด้วยวิธีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนได้ เงื่อนไขเดียวที่รัฐหรือสังคมส่วนใหญ่จะกรำการดังกล่าวได้ คือ การใช้เสรีภาพนั้นต้องก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสังคม นอกเหนือจากนี้จึงไม่ใช่ภารกิจของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หลักภัยอันตรายต่อสังคมของ Mill อาจเปิดกว้างในการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนจนเกินไป เพราะการกระทำบางอย่างแม้ไม่เป็นอันตรายต่อสังคม แต่ก็อาจกระทบต่อความรู้สึกร่วมกันอันดีของสังคม (Common Good) เช่น การมี

¹¹ เฟิ่งอว้าง, น.159.



เพศสัมพันธ์ระหว่างคนในครอบครัว การร่วมเพศกับสัตว์ เป็นต้น แม้การกระทำเช่นนี้จะไม่มีผู้เสียหาย แต่ก็ย่อมขัดต่อความรู้สึกของคนในสังคม หลักกษัตริย์ของ Mill จึงอาจกว้างเกินไปสำหรับการร้อยรัดสังคมเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดความผาสุก และดีงาม

ส่วน**อรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism)** ของ **Jeremy Bentham** เป็นแนวคิดที่คำนึงซึ่งมองความถูกต้องหรือศีลธรรมเพียงด้านเดียว (Monistic) คือ ผลแห่งการกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนจำนวนมากที่สุด (The greatest Happiness of The greatest Number) ผลแห่งความสุขเช่นว่านี้เรียกว่า “ศีลธรรม” โดยไม่คำนึงว่าการได้มาซึ่งความสุข (ศีลธรรม) จะอาศัยวิธีการใดก็ตาม เช่น การฆ่าผู้ต้องสงสัยว่าอาจเป็นผู้ฆาตกรระเบิด 10 คน แล้วทำให้ชาวเมือง อีก 100 คนได้รับความสบายใจ หรือความรู้สึกปลอดภัย การฆ่าดังกล่าวก็ถือว่าชอบด้วยศีลธรรม เพราะก่อให้เกิดความสุขจำนวน 100 คน แต่ก็ให้เกิดความทุกข์เพียง 10 คน การฆ่านี้จึงถูกต้องดีงาม และชอบด้วยศีลธรรม แม้ในความเป็นจริง ผู้ต้องสงสัยทั้ง 10 คนจะเป็นผู้บริสุทธิ์ก็ตาม อรรถประโยชน์จึงไม่คำนึงถึงเสียงส่วนน้อย และไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สุดท้ายจริยศาสตร์ (Ethical) ของ **Emmanuel Kant** สำหรับ Kant ศีลธรรมเป็นเรื่องตายตัว การพูดปด การทำลายชีวิต การขโมย การฆ่าตัวเอง เป็นสิ่งผิดศีลธรรมโดยไม่มีข้อแม้ใด ๆ ทั้งสิ้น การฆ่าตัวตายนั้นผิดเพราะเท่ากับใช้ชีวิตของตนเองซึ่งเป็นคน ๆ หนึ่งเป็นเครื่องมือที่จะให้ตนเองรอดพ้นจากความทุกข์หรือกรณีหมอโกหกคนไข้เพื่อให้หายป่วยก็ผิด เพราะผลดีที่เกิดจากการโกหกนั้นไม่ได้มีส่วนร่วมในการชี้ขาดทางศีลธรรม สำหรับ Kant การกระทำที่ผิดจะไม่กลายเป็นการกระทำที่ถูกเพียงเพราะว่าผลที่ถูกหรือเพียงเพราะว่า ผลที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ (ซึ่งประเด็นนี้แตกต่างอย่างมากกับอรรถประโยชน์นิยม) ปรัชญาของ Kant นั้นเข้มงวดมาก โดยถือหลักว่า “*หลักการสำคัญกว่าผลที่จะได้*” สำหรับ Kant เราจะต้องทำสิ่งที่ถูกไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้น มนุษย์ไม่เกิดมาเพื่อแสวงหาความสุข แต่เกิดมาเพื่อเป็นคนดีมีศีลธรรม ความสุขไม่ใช่สิ่งที่ดีที่สุดของชีวิต การตั้งอยู่ในเหตุผล การเคารพกฎศีลธรรมและการยึดมั่นในหลักการต่างหากเป็นสิ่งที่ควรทำ

การพัฒนานิสิตเพื่อบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนด้วยการ
จัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา

Developing Students to Achieve Learning Outcomes in Private Law
Clinic Courses through Group Processes and Case Studies

นิภาภรณ์ ลาภเสถียร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

Nipaporn Lapsatian

Assistant Professor, School of Law, University of Phayao

วันที่รับบทความ 21 กันยายน 2567; วันที่ตอบรับบทความ 24 ตุลาคม 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาแนวทางการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มและการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา 2. นำแนวทางการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มและการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษามาประยุกต์ใช้กับรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชน และ 3. วิเคราะห์ว่าการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มและการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา สามารถพัฒนานิสิตให้บรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนได้ครบทั้ง 3 ด้านซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ และเจตคติ โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาจากเอกสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ หนังสือ เว็บไซต์ต่าง ๆ แบบสังเกตพฤติกรรม และแบบประเมิน

จากการศึกษาพบว่า 1. การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มและการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษามีแนวทางการจัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย ที่ส่งเสริมการสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ให้กับนิสิตได้ 2. การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มและการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษาเป็นวิธีการจัดการเรียนรู้แบบ Active Learning ซึ่งผู้เรียนจะต้องมีบทบาทหลักในการเรียนรู้ของตนเอง จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการเรียนการสอนในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนได้ และ 3. การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มและการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา



สามารถพัฒนานิสิตให้บรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ของรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนได้ครบทั้ง 3 ด้านซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ และเจตคติ

คำสำคัญ: ผลลัพธ์การเรียนรู้, คลินิกกฎหมายเอกชน, การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม, การเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา

Abstract

The objectives of this research were 1. to study the learning management approaches through Group Process and Case Studies, 2. to apply the learning management approaches through Group Process and Case Studies in the Private Law Clinic course, and 3. to analyze whether learning management through Group Process and Case Studies can develop students to achieve learning outcomes in the Private Law Clinic course in all three dimensions: knowledge, skills, and attitudes. This research was conducted using qualitative design. Data collection and descriptive analysis were conducted from documents, research reports, theses, academic articles, books, various websites, behavioral observations, and assessment forms.

The findings indicated that: 1. Learning management through Group Process and Case Studies provides various approaches that enhance students' learning experiences, 2. Learning management through Group Process and Case Studies is an active learning method in which learners play a primary role in their own learning, making it applicable to teaching management in the Private Law Clinic course, and 3. Learning management through Group Process and Case Studies effectively developed students to achieve all three learning outcomes in the Private Law Clinic course: knowledge, skills, and attitudes.

Keywords: Learning Outcomes, Private Law Clinic Courses, Group Processes, Case Studies

1. บทนำ

เนื่องด้วยคณะนิติศาสตร์ มีการจัดการเรียนการสอนในรายวิชา 100424 คลินิกกฎหมายเอกชน ที่เน้นการพัฒนาทักษะการเรียนรู้ของนิสิตนิติศาสตร์จากการปฏิบัติจริง ด้วยการฝึกปฏิบัติเพื่อให้บริการทางกฎหมายเอกชนแก่ประชาชน โดยหลักแล้วจะแบ่งกิจกรรมการเรียนออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ดังนี้ 1. การติดต่อและสื่อสารกับลูกความ การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงประกอบด้วยข้อกฎหมายเอกชน และการให้คำปรึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาให้กับลูกความ และ 2. การลงพื้นที่เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายเอกชนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น โรงเรียน วัด และแหล่งชุมชนอื่น ๆ เพื่อให้ผู้คนที่อยู่ในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายเอกชน สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ทางกฎหมายเอกชนให้แก่คนในครอบครัวของตนเอง และมีภูมิคุ้มกันในการปกป้องตนเองจากการถูกละเมิดในทางกฎหมายได้ ซึ่งสอดคล้องกับพันธกิจของมหาวิทยาลัยพะเยา คือ ปัญญาเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน (Wisdom for Community Empowerment) และการที่นิสิตได้ลงพื้นที่เพื่อสัมผัสกับผู้คนที่อยู่ในชุมชนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมอย่างใกล้ชิดนั้น ยังเป็นโอกาสอันดีในการปลูกฝังเจตคติของการเป็นนักกฎหมายที่ดีให้แก่บัณฑิตด้วย ทั้ง 2 กิจกรรมดังกล่าวเป็นไปเพื่อพัฒนานิสิตให้บรรลุ



ผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาดังนี้ 1. นิสิตสามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางกฎหมายเอกชนเพื่อแก้ปัญหาของคนในสังคมได้ 2. นิสิตมีทักษะในการสื่อสาร และทักษะการให้คำปรึกษาทางกฎหมายเอกชน 3. นิสิตสามารถใช้เหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาในคดีทางด้านกฎหมายเอกชนโดยยึดหลักกฎหมาย ความถูกต้อง และศีลธรรมได้ และ 4. นิสิตมีเจตคติของการเป็นนักกฎหมายที่ดีในการทำงานเพื่อรับใช้สังคม ซึ่งผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาทุกข้อสอดคล้องกันกับผลลัพธ์การเรียนรู้ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ด้านต่าง ๆ ดังนี้ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ด้านความรู้ ด้านทักษะการปฏิบัติการทางวิชาชีพ และด้านทักษะทางปัญญา

อย่างไรก็ตามการที่ผู้สอนจะจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ นิสิตบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ดังกล่าวได้ จำเป็นต้องใช้การจัดการเรียนรู้แบบ Active Learning กล่าวคือ เป็นรูปแบบการจัดการเรียนการสอนที่เน้นการมีส่วนร่วมของนิสิต โดยเปิดโอกาสให้นิสิตได้ใช้กระบวนการคิด วิเคราะห์ และลงมือทำ¹ ซึ่งมีวิธีการจัดการเรียนรู้หลากหลายรูปแบบ แต่ที่ผู้วิจัยนำมาใช้เพื่อพัฒนานิสิตให้บรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชน มีด้วยกัน 2 วิธีการ คือ 1. การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม (Group Process) และ 2. การเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา (Case Studies) ทั้ง 2 วิธีการต่างก็มีแนวทางการจัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย ที่จะส่งเสริมการสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ให้กับนิสิตได้

ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาว่าการจัดการเรียนการสอนโดยใช้วิธีการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา จะสามารถพัฒนานิสิตให้บรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนได้หรือไม่ อย่างไร เพื่อนำผลการศึกษาวินิจฉัยมาใช้ในการพัฒนาวิธีการจัดการเรียนการสอน รวมถึงการวัดและประเมินผลในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนในปีการศึกษาต่อ ๆ ไป

1.1 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา
2. เพื่อนำแนวทางการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา มาประยุกต์ใช้กับรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชน

¹ กรุงเทพมหานคร, "Active Learning" คืออะไร ทำไมถึงสำคัญกับการเรียนยุคใหม่, กรุงเทพมหานคร, สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2566, <https://www.bangkokbiznews.com/health/education/1029732>.

3. เพื่อวิเคราะห์ว่าการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา สามารถพัฒนานิสิตให้บรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนได้ครบทั้ง 3 ด้านซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ และเจตคติ

1.2 ขอบเขตของโครงการวิจัย

โครงการวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงแนวทางในการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา และนำมาปรับใช้กับการจัดการเรียนการสอนและการวัดและประเมินผลในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชน รวมถึงเก็บข้อมูลจากนิสิตชั้นปีที่ 4 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ที่ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 100424 คลินิกกฎหมายเอกชน ภาคการศึกษาที่ 2/2566 โดยใช้แบบประเมินและแบบสังเกตพฤติกรรมหลังจากที่มีการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษาแล้ว

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา สามารถพัฒนานิสิตให้บรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนได้ครบทั้ง 3 ด้านซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ และเจตคติ

1.4 การทบทวนวรรณกรรม/สารสนเทศ (information) ที่เกี่ยวข้อง

พยนต์ธร สำเร็จกิจเจริญ (2558) “ผลของการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มเพื่อเสริมทักษะการคิด กรณีศึกษาสำหรับนักศึกษาสาขาวิชาคอมพิวเตอร์ธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา” โดยการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนด้านทักษะการคิดทั้งก่อนและหลังการใช้การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มและเพื่อศึกษาความพึงพอใจของนักศึกษาจากการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม กลุ่มตัวอย่างคือ นักศึกษาสาขาวิชาคอมพิวเตอร์ธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ จำนวน 20 คน ผลการศึกษาพบว่า 1. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนด้านทักษะการคิดหลังใช้การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มสูงกว่าก่อนใช้ 2. ความพึงพอใจของนักศึกษาโดยรวมจากการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มอยู่ในระดับมากที่สุด อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มนั้น มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนด้านทักษะการคิดของนักศึกษา²

² พยนต์ธร สำเร็จกิจเจริญ, ผลของการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่มเพื่อเสริมทักษะการคิด กรณีศึกษา สำหรับนักศึกษาสาขาวิชาคอมพิวเตอร์ธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (รายงานการวิจัย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2558), หน้า 26.



ปรียา สมพีช (2557) “การพัฒนาการตัดสินใจเชิงจริยธรรมวิชาชีพสื่อมวลชนโดยใช้การเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา ในรายวิชาสื่อมวลชนกับสังคม สำหรับนักศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร” หนึ่งในผลการวิจัยสรุปได้ว่า ผู้เรียนที่เรียนด้วยกรณีศึกษาในรายวิชาสื่อมวลชนกับสังคม มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงกว่าก่อนการเรียนด้วยกรณีศึกษา และผลการใช้รูปแบบการเรียนด้วยกรณีศึกษา ทำให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาการตัดสินใจเชิงจริยธรรมวิชาชีพสื่อมวลชน³

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องยังไม่พบวิจัยที่นำวิธีการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา มาประยุกต์ใช้กับนิติศึกษานิติศาสตร์ ที่ลงทะเบียนเรียนในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวทางการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา
2. สามารถนำแนวทางการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา มาประยุกต์ใช้กับรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชน
3. สามารถวิเคราะห์ว่าการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา สามารถพัฒนานิสิตให้บรรลุผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนได้ครบทั้ง 3 ด้านซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ และเจตคติ

2. การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม (Group Process) การเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา (Case Studies) และผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชน

2.1 การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม (Group Process)

กล่าวคือ เป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ผู้เรียนได้รับความรู้จากการลงมือร่วมกันปฏิบัติเป็นกลุ่ม กลุ่มจะมีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ของสมาชิกแต่ละคน และสมาชิกแต่ละคนในกลุ่มก็มีอิทธิพลและปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และกัน ส่วนการวัดผลการเรียนรู้สามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น 1. สังเกตจากการทำงาน กระบวนการทำงาน พฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่ม บทบาทผู้นำ ผู้ตาม ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ 2. ผลงานของผู้เรียน ควรพิจารณา

³ ปรียา สมพีช, การพัฒนาการตัดสินใจเชิงจริยธรรมวิชาชีพสื่อมวลชนโดยใช้การเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา ในรายวิชาสื่อมวลชนกับสังคม สำหรับนักศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร (รายงานการวิจัย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 2557), หน้า 66.

ทั้งรายกลุ่มและรายบุคคล 3. พิจารณาจากการเข้าร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น⁴ ซึ่งการจัดการเรียนรู้โดยใช้กระบวนการกลุ่มจะส่งเสริมให้นิสิตได้พัฒนาทักษะและเจตคติในการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดียิ่งขึ้น

2.2 การเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา (Case Studies)

กล่าวคือ เป็นการจัดการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนได้ศึกษาจากเหตุการณ์จริงหรือเหตุการณ์สมมติที่ดัดแปลงมาจากเหตุการณ์จริง อันเป็นการฝึกให้ผู้เรียนได้วิเคราะห์ อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมกันตัดสินใจเลือกแนวทางการแก้ปัญหา หรือแนวทางการพัฒนา ซึ่งจะทำให้ผู้เรียนได้ฝึกฝนทักษะการคิดและนำไปสู่การตัดสินใจ ทั้งนี้ผู้เรียนสามารถนำประสบการณ์จากการฝึกหัดนี้ไปประยุกต์ใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ของชีวิตจริงได้⁵ ส่วนการวัดผลการเรียนรู้สามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น การทดสอบ การสอบปากเปล่า การสัมภาษณ์ การพูดคุย และการเขียนสะท้อนการเรียนรู้ เป็นต้น⁶

2.3 ผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชา 100424 คลินิกกฎหมายเอกชนแต่ละด้าน

1. ด้านความรู้ ได้แก่ นิสิตสามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางกฎหมายเอกชนเพื่อแก้ปัญหาของคนในสังคมได้

2. ด้านทักษะ ได้แก่ นิสิตมีทักษะในการสื่อสาร และทักษะการให้คำปรึกษาทางกฎหมายเอกชน และนิสิตสามารถชี้เหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาในคดีทางด้านกฎหมายเอกชนโดยยึดหลักกฎหมาย ความถูกต้อง และศีลธรรมได้

3. ด้านเจตคติ ได้แก่ นิสิตมีเจตคติของการเป็นนักกฎหมายที่ดีในการทำงานเพื่อรับใช้สังคม

2.4 ความสอดคล้องของผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชา 100424 คลินิกกฎหมายเอกชน กับผลลัพธ์การเรียนรู้ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

⁴ สุวิทย์ มูลคำ และอรทัย มูลคำ, 19 วิธีจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาความรู้และทักษะ, ครั้งที่พิมพ์ 9. (กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2553), หน้า 124-132.

⁵ สุนันท์ สินธพานนท์ และคณะ, หลากหลายวิธีสอน... เพื่อพัฒนาคุณภาพเยาวชนไทย (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด 9119 เทคโนโลยีรุ่งเรือง, 2562), หน้า 112.

⁶ โครงการการสอนออนไลน์สำหรับประเทศไทย สมาคมเครือข่ายการพัฒนาวิชาชีพอาจารย์และองค์กรระดับอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย (สมาคม ควอท), CASE STUDIES การเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา, โครงการการสอนออนไลน์สำหรับประเทศไทย สมาคมเครือข่ายการพัฒนาวิชาชีพอาจารย์และองค์กรระดับอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย (สมาคม ควอท), สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2566, <https://active-learning.thailandpod.org/learning-activities/case-studies>.

1. สำหรับผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาด้านความรู้ที่ว่า นิสิตสามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางกฎหมายเอกชนเพื่อแก้ปัญหาของคนในสังคมได้ สอดคล้องกับผลลัพธ์การเรียนรู้ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ด้านความรู้ ในประเด็นที่ว่า นิสิตสามารถบูรณาการความรู้ที่ศึกษากับความรู้ในศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นำหลักการ แนวคิด และบทบัญญัติของกฎหมายไปปรับใช้กับปัญหาข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วนถูกต้อง

2. สำหรับผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาด้านทักษะที่ว่า นิสิตมีทักษะในการสื่อสาร และทักษะการให้คำปรึกษาทางกฎหมายเอกชน สอดคล้องกับผลลัพธ์การเรียนรู้ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ด้านทักษะการปฏิบัติการทางวิชาชีพในประเด็นที่ว่า นิสิตมีทักษะในด้านการให้บริการวิชาการด้านกฎหมาย และผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาที่ว่า นิสิตสามารถใช้เหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาในคดีทางด้านกฎหมายเอกชนโดยยึดหลักกฎหมาย ความถูกต้อง และศีลธรรมได้ สอดคล้องกับผลลัพธ์การเรียนรู้ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ด้านทักษะทางปัญญา ในประเด็นที่ว่า นิสิตสามารถวิเคราะห์ปัญหา ใช้และตีความกฎหมาย เทียบเคียงและค้นหาหลักเกณฑ์หรือทางเลือกที่เหมาะสม รวมทั้งประยุกต์ความรู้ทักษะและการใช้เครื่องมือที่เหมาะสม นำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงหรือปัญหาต่างๆ ที่เกิดกับการแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม ถูกต้องและเป็นธรรมแก่กรณี

3. สำหรับผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาด้านเจตคติที่ว่า นิสิตมีเจตคติของการเป็นนักกฎหมายที่ดีในการทำงานเพื่อรับใช้สังคม สอดคล้องกับผลลัพธ์การเรียนรู้ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ด้านคุณธรรม จริยธรรม ในประเด็นที่ว่า นิสิตมีจิตอาสาและสำนึกสาธารณะ ความซื่อสัตย์สุจริต จิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม เป็นพลเมืองที่มีคุณค่า และใส่ใจต่อปัญหาต่าง ๆ ในสังคม

จากข้อมูลทั้งหมดข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม (Group Process) และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา (Case Studies) มีแนวทางการจัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย ที่ส่งเสริมการสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ให้กับนิสิตได้ และเป็นวิธีการจัดการเรียนรู้แบบ Active Learning ซึ่งผู้เรียนจะต้องมีบทบาทหลักในการเรียนรู้ของตนเอง จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการเรียนการสอนในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนได้ งานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้นำแนวทางการจัดการเรียนการสอนโดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษามาประยุกต์ใช้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนที่ผู้วิจัยรับผิดชอบ และจะวิเคราะห์ว่าการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา สามารถพัฒนานิสิตให้บรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาครบทั้ง 3 ด้านซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ และเจตคติได้หรือไม่ อย่างไร โดยใช้

1. แบบสังเกตพฤติกรรม และ 2. แบบประเมิน เพื่อนำผลการศึกษามาใช้ปรับปรุงการสอนในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนในปีการศึกษาต่อ ๆ ไป

3. วิธีการดำเนินการวิจัย

วิจัยเรื่องการพัฒนาวิธีสอนเพื่อบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนด้วยการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ หนังสือ และเว็บไซต์ต่าง ๆ โดยนำข้อมูลจากการศึกษาเอกสารมาเพื่อวางแผนการจัดการเรียนการสอนและการวัดและประเมินผลในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนที่ผู้วิจัยรับผิดชอบ และใช้แบบสังเกตพฤติกรรม และแบบประเมินกับกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาหลังจากที่มีการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษาไปแล้ว โดยข้อมูลที่ได้จากแบบสังเกตพฤติกรรม และแบบประเมินจะถูกนำมาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์การวิจัย ในลักษณะการประสมประสานข้อมูล โดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา

3.1 การกำหนดพื้นที่

การเลือกพื้นที่การวิจัยในครั้งนี้เป็นการเลือกแบบเจาะจง โดยเลือกศึกษากลุ่มนิสิตชั้นปีที่ 4 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ที่ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 100424 คลินิกกฎหมายเอกชน ภาคการศึกษาที่ 2/2566 จำนวนนิสิต 11 คน

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ นิสิตชั้นปีที่ 4 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ที่ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 100424 คลินิกกฎหมายเอกชน ภาคการศึกษาที่ 2/2566 จำนวนนิสิต 11 คน

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย

1. แบบสังเกตพฤติกรรม
2. แบบประเมิน
3. เอกสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ หนังสือ และเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา

3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ผู้วิจัยชี้แจงผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชา



2. ผู้วิจัยดำเนินการจัดการเรียนรู้โดยใช้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษากับ นิสิตชั้นปีที่ 4 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา ที่ลงทะเบียนเรียนในรายวิชา 100424 คลินิกกฎหมาย เอกชน ภาคการศึกษาที่ 2/2566 จำนวนนิสิต 11 คน

3. ผู้วิจัยดำเนินการวัดและประเมินผลตามผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาโดยใช้แบบสังเกต พฤติกรรม และแบบประเมิน

4. ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ และสรุปผลการวิจัย

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับเรื่องแนวคิด วิธีการ ขั้นตอน การวัดและประเมินผล ของการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา จะนำมาใช้เพื่อวางแผนการจัดการ เรียนการสอนและการวัดและประเมินผลในรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนที่ผู้วิจัยรับผิดชอบ

2. ข้อมูลที่ได้จากแบบสังเกตพฤติกรรม และแบบประเมินจะถูกนำมาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์การวิจัย ในลักษณะการประสมประสานข้อมูล โดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนาเพื่อตอบ ประเด็นปัญหาที่ว่าจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษาสามารถพัฒนานิสิตให้ บรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนครบทั้ง 3 ด้าน ซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ และเจต คติได้หรือไม่ อย่างไร

4. ผลการศึกษา

1. ผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาด้านความรู้ที่ว่า **นิสิตสามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทาง กฎหมายเอกชนเพื่อแก้ปัญหาของคนในสังคมได้** สำหรับวิธีการจัดการเรียนการสอนที่ใช้ในการพัฒนาการ เรียนรู้ด้านนี้ คือ การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม (Group Process) โดยมอบหมายงานกลุ่มให้นิสิตทำ แผนการสอนสำหรับการลงพื้นที่เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเอกชนให้กับนักเรียนโรงเรียนสาธิต มหาวิทยาลัยพะเยา

เครื่องมือที่ใช้ในการวัดว่าผู้เรียนบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ด้านนี้ คือ การประเมินจากผลงานที่มอบหมาย ให้นิสิตทำเป็นกลุ่ม โดยใช้แบบประเมิน พบว่า นิสิตทุกกลุ่มสามารถกำหนดรายละเอียดตามแบบฟอร์ม แผนการสอนได้อย่างครบถ้วนถูกต้อง กล่าวคือ มีการกำหนดประเด็นเนื้อหาของกฎหมายเอกชนที่จะนำไปใช้ เพื่อการเผยแพร่ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของผู้เข้าร่วมกิจกรรม เช่น กฎหมายครอบครัว กฎหมายเกี่ยวกับการ ทำนิติกรรมของผู้เยาว์ การหมั้นประมาทในทางแพ่ง เป็นต้น นิสิตสามารถกำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้สำหรับผู้ เข้าร่วมกิจกรรมครบทั้ง 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านความรู้ ด้านทักษะ และด้านเจตคติ นิสิตสามารถวางแผนการ

เผยแพร่ทั้งความรู้ในข้อกำหนด และนโยบายหรือแนวทางในการแก้ปัญหา มีการวางแผนการจัดกิจกรรมอย่างเป็นขั้นตอนภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยสามารถกำหนดลักษณะกิจกรรม ระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรม และอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการจัดกิจกรรมได้ รวมทั้งนิสิตสามารถกำหนดวิธีการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเอกชนในรูปแบบ active learning ด้วยวิธีการที่หลากหลายและเหมาะสมกับผู้เข้าร่วมกิจกรรมได้ เช่น การแสดงละคร การใช้เกมส์ การระดมสมอง เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่าหลังจากมีการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม (Group Process) นิสิตส่วนใหญ่แสดงออกให้เห็นถึงการบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในด้านความรู้ กล่าวคือ นิสิตมีความสามารถในการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางกฎหมายเอกชนเพื่อเข้าไปช่วยแก้ปัญหาความไม่รู้ในข้อกำหนดให้แก่คนในสังคมจริง ๆ ได้ รวมถึงนิสิตสามารถบูรณาการความรู้ทางกฎหมายเอกชนให้มีความสร้างสรรค์เข้ากันได้กับความรู้ในศาสตร์อื่น ๆ อย่างศาสตร์การศึกษา เพื่อเสริมภูมิคุ้มกันและสร้างความเข้มแข็งทางกฎหมายให้แก่คนในชุมชนได้

2. ผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาด้านทักษะที่ว่า **นิสิตมีทักษะในการสื่อสาร และทักษะการให้คำปรึกษาทางกฎหมายเอกชน และนิสิตสามารถใช้เหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาในคดีทางด้านกฎหมายเอกชน โดยยึดหลักกฎหมาย ความถูกต้อง และศีลธรรมได้** สำหรับวิธีการจัดการเรียนการสอนที่ใช้ในการพัฒนาการเรียนรู้ด้านนี้ คือ การเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา (Case Studies) โดยมอบหมายกรณีศึกษา ด้วยการกำหนดปัญหาข้อเท็จจริงจากลูกความ (สมมติ) แล้วให้นิสิตจับประเด็นและร่างคำปรึกษาลงในเอกสารตามแบบให้คำปรึกษาทางกฎหมายเอกชน โดยสามารถปรึกษาเพื่อนคนอื่น ๆ ได้ รวมทั้งให้นิสิตทดลองเป็นผู้ให้คำปรึกษาทางกฎหมายด้วยวาจาแก่ลูกความ (สมมติ) ในสถานการณ์จำลองด้วย

เครื่องมือที่ใช้ในการวัดว่าผู้เรียนบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ด้านนี้ คือ

1. ประเมินจากผลงานที่มอบหมายให้นิสิตทำ โดยใช้แบบประเมิน พบว่านิสิตทุกคนสามารถใส่รายละเอียดตามแบบให้คำปรึกษาทางกฎหมายเอกชนได้อย่างครบถ้วนทั้งส่วนที่ 1. ข้อมูลผู้ใช้บริการ ส่วนที่ 2. กฎหมาย/คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง และส่วนที่ 3. การวินิจฉัย ซึ่งนิสิตสามารถกำหนดประเด็นปัญหาหลักที่ต้องวินิจฉัยได้ นิสิตสามารถเลือกใช้บทกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการวินิจฉัยปัญหานั้นได้ นิสิตสามารถปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทกฎหมายและอธิบายผลในทางกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตามในส่วนที่ 3. การวินิจฉัยนั้น มีนิสิตร้อยละ 40 ที่ไม่สามารถให้คำวินิจฉัยได้ครบถ้วนในทุกประเด็น แต่ประเด็นที่ขาดหายไปมักเป็นประเด็นรองที่ต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาพอสมควร



2. ประเมินโดยการใช้แบบสังเกตพฤติกรรม จากการให้นิสิตทดลองเป็นผู้ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ด้วยวาจาแก่ลูกความ (สมมติ) พบว่า นิสิตร้อยละ 70 สามารถพูดได้อย่างคล่องแคล่ว ไม่ติดขัด ทำให้เข้าใจ ประเด็นได้ง่าย การพูดมีการเว้นจังหวะอย่างเหมาะสม ความเร็วในการพูดอยู่ในระดับที่เหมาะสม น้ำเสียง สะท้อนถึงความมั่นใจ และสบสายตากับผู้ฟังพอสมควร ตอบข้อหาหรือได้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย สอดคล้องกับศีลธรรมอันดี มีเหตุผลที่รับฟังได้

จึงเห็นได้ว่าหลังจากมีการจัดการเรียนรู้โดยกรณีศึกษา (Case Studies) นิสิตส่วนใหญ่แสดงออกให้เห็นถึงการบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในด้านทักษะ กล่าวคือ นิสิตสามารถใช้เหตุผล เพื่อแก้ไขปัญหาในคดี ทางด้านกฎหมายเอกชนโดยยึดหลักกฎหมาย ความถูกต้อง และศีลธรรมได้ และนิสิตแสดงออกให้เห็นถึง ความสามารถในการสื่อสารและการให้คำปรึกษาแก่ลูกความ (สมมติ) ได้ในระดับที่ดีพอสมควร อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ด้านนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอาจต้องเสริมการจัดการเรียนรู้อื่นที่ นอกเหนือไปจากการจัดการเรียนรู้โดยกรณีศึกษา เช่น การจัดการเรียนรู้แบบแสดงบทบาทสมมติ (Role Playing) การจัดการเรียนรู้แบบร่วมมือ (Cooperative Learning) การจัดการเรียนรู้โดยใช้การอภิปรายกลุ่ม ย่อย (Small Group Discussion) เป็นต้น

3. ผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาด้านเจตคติที่ว่า **นิสิตมีเจตคติของการเป็นนักกฎหมายที่ดีในการทำงานเพื่อรับใช้สังคม** สำหรับวิธีการจัดการเรียนการสอนที่ใช้ในการพัฒนาการเรียนรู้ด้านนี้ คือ การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม (Group Process) โดยมอบหมายงานกลุ่มให้นิสิตลงพื้นที่จัดกิจกรรมการ เผยแพร่ความรู้กฎหมายสู่ชุมชน ณ โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยพะเยา ภายใต้การกำกับดูแลและตรวจสอบจาก อาจารย์

เครื่องมือที่ใช้ในการวัดว่าผู้เรียนบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ด้านนี้ คือ

1. ประเมินโดยการใช้แบบสังเกตพฤติกรรม โดยอาจารย์ผู้สอนและอาจารย์ผู้เข้าร่วมกิจกรรม ผลการ ประเมินโดยรวมพบว่า นิสิตร้อยละ 70 มีคุณลักษณะที่โดดเด่นในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ 1. นิสิตสามารถจัด กิจกรรมการเรียนรู้เพื่อเผยแพร่ความรู้กฎหมายเอกชนได้อย่างเหมาะสม ทั้งในเรื่องของการสร้างบรรยากาศ ตลอดการจัดกิจกรรม การใช้คำถามที่เหมาะสมเพื่อกระตุ้นการคิดของผู้เข้าร่วม การเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วม ชักถามข้อสงสัย แสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ตามความเหมาะสม มีการจัดการเรียนรู้โดย เน้นผู้เข้าร่วมเป็นสำคัญ รวมทั้งสามารถใช้เทคนิค วิธีสอนต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมเกิดความสนใจตลอดการจัด กิจกรรม เนื่องจากนิสิตวางแผนการจัดกิจกรรมมาเป็นอย่างดี ทั้งในแง่ของการกำหนดแผนการจัดกิจกรรม และ มีการทดสอบสอนในสถานการณ์จำลองก่อนลงพื้นที่จริงอย่างน้อย 1 ครั้ง อันแสดงให้เห็นถึงความทุ่มเททำงาน

เพื่อประโยชน์ที่จะตกแก่สังคมส่วนรวม 2. นิสิตมีความสามารถในการรับมือและควบคุมสถานการณ์ที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี และ 3. นิสิตรับผิดชอบงานในหน้าที่ และแสดงออกซึ่งน้ำใจในการช่วยเหลือและแบ่งเบา งานของเพื่อนในกลุ่มคนอื่น ๆ ด้วย

2. นิสิตประเมินตนเอง ผ่านกิจกรรมสรุปผลและสะท้อนความเห็นของตนในการลงพื้นที่เผยแพร่ความรู้กฎหมาย โดยนิสิตร้อยละ 50 ได้สะท้อนความเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับตนเองในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ 1. นิสิตรับรู้ได้ว่าตนเองมีความรับผิดชอบต่อการทำงานเพื่อส่วนรวมมากขึ้น และ 2. นิสิตรับรู้ได้ว่าตนเองมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ดีขึ้น กล่าวแสดงออกและยอมรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างของเพื่อนคนอื่น ๆ ในกลุ่มได้ดีมากขึ้น เป็นต้น

3. เพื่อนประเมินเพื่อน โดยใช้แบบประเมิน นิสิตร้อยละ 80 ระบุว่าเพื่อนสมาชิกส่งงานในส่วนที่ได้รับมอบหมายตรงต่อเวลา แสดงออกซึ่งน้ำใจในการช่วยเหลือเพื่อนคนอื่น ๆ ในกลุ่มโดยไม่ต้องร้องขอ รวมถึงยอมรับฟังความคิดเห็นของเพื่อนคนอื่น ๆ ในกลุ่ม และให้ความสำคัญกับทุกความคิดเห็นของเพื่อนคนอื่น ๆ ในกลุ่มด้วย

จึงเห็นได้ว่าหลังจากมีการจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม (Group Process) นิสิตส่วนใหญ่แสดงออกให้เห็นถึงการบรรลุผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ในด้านเจตคติ กล่าวคือ นิสิตแสดงออกซึ่งเจตคติของการเป็นนักกฎหมายที่ดีในการทำงานเพื่อรับใช้สังคม โดยนิสิตสามารถนำความรู้ทางกฎหมายเอกชนไปเผยแพร่ต่อสาธารณชนอันเป็นงานเพื่อรับใช้สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นิสิตคำนึงถึงประโยชน์ที่จะตกแก่ส่วนรวมเป็นสำคัญ นิสิตสามารถปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงและมีทัศนคติที่ดีในการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามยังมีนิสิตบางส่วนที่ไม่ได้ประเมินตนเองผ่านกิจกรรมสรุปผลและสะท้อนความเห็นของตนในการลงพื้นที่เผยแพร่ความรู้กฎหมาย เนื่องจากผู้สอนไม่ได้กำหนดเครื่องมือที่ชัดเจน เพียงแค่นิสิตสะท้อนออกมาด้วยการพูดเท่านั้น ซึ่งมีนิสิตบางส่วนไม่ได้แสดงความคิดเห็นของตน ผู้สอนจึงไม่สามารถรับรู้ได้ถึงมุมมองของนิสิตทุกคนที่มีต่อตนเองในผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ด้านนี้มากนัก และแบบสังเกตพฤติกรรมที่ประเมินโดยอาจารย์ผู้สอนและอาจารย์ผู้เข้าร่วมกิจกรรม ผู้วิจัยเห็นว่ายังขาดรายละเอียดบางส่วนเกี่ยวกับการสังเกตพฤติกรรมด้านเจตคติและกำหนดช่วงระยะเวลาในการวัดผลที่ระดับความถี่น้อยเกินไป ทำให้ผู้วิจัยไม่ได้เสริมกิจกรรมการเรียนรู้อื่น ๆ หรือให้ข้อเสนอแนะได้อย่างทันทั่วถึงเพื่อพัฒนานิสิตให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น



5. สรุป

การจัดการเรียนรู้โดยกระบวนการกลุ่ม และการเรียนรู้ด้วยกรณีศึกษา สามารถพัฒนานิสิตให้บรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ในระดับรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนได้ครบทั้ง 3 ด้านซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ และเจตคติ กล่าวคือ 1. นิสิตสามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางกฎหมายเอกชนเพื่อแก้ปัญหาของคนในสังคมได้ 2. นิสิตมีทักษะในการสื่อสาร และทักษะการให้คำปรึกษาทางกฎหมายเอกชน 3. นิสิตสามารถใช้เหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาในคดีทางด้านกฎหมายเอกชนโดยยึดหลักกฎหมาย ความถูกต้อง และศีลธรรมได้ และ 4. นิสิตมีเจตคติของการเป็นนักกฎหมายที่ดีในการทำงานเพื่อรับใช้สังคม การที่นิสิตสามารถบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้เหล่านี้ จึงสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการจัดการเรียนการสอนและการวัดและประเมินผลของรายวิชาคลินิกกฎหมายเอกชนสามารถสร้างพฤติกรรมอันพึงประสงค์ในการเป็นนักกฎหมายที่ดีได้ อย่างไรก็ตามเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลลัพธ์การเรียนรู้ด้านเจตคติโดยการใช้แบบสังเกตพฤติกรรมและแบบประเมินจำเป็นที่จะต้องพัฒนาให้มีความชัดเจน ละเอียดยิ่ง และกำหนดระยะเวลาในการวัดที่มีความถี่ให้มากยิ่งขึ้น รวมถึงการกำหนดเครื่องมืออื่นเพิ่ม เช่น การมอบหมายให้นิสิตเขียนสะท้อนผลการเรียนรู้ของตนเองอย่างสม่ำเสมอ เพื่อที่ผู้สอนจะสามารถเห็นถึงพัฒนาการของพฤติกรรม และเสริมกิจกรรมการเรียนรู้อื่น ๆ หรือให้ข้อเสนอแนะได้อย่างทันที่ อันจะทำให้ นิสิตทุกคนสามารถบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อให้การบรรลุผลลัพธ์การเรียนรู้ด้านทักษะมีประสิทธิภาพมากขึ้น อาจต้องเพิ่มการจัดการเรียนรู้ด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น การจัดการเรียนรู้แบบแสดงบทบาทสมมติ (Role Playing) การจัดการเรียนรู้แบบร่วมมือ (Cooperative Learning) การจัดการเรียนรู้โดยใช้การอภิปรายกลุ่มย่อย (Small Group Discussion) เป็นต้น

เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการสอนกฎหมาย: วิธีการสอนแบบบรรยายอย่าง
เดียวกับการสอนตามกรอบมาตรฐานวิชาชีพของสหราชอาณาจักร
Compare the Effectiveness of Teaching Law Using Lecture-Only
Methods versus Teaching Methods Based on The United Kingdom
Professional Standards Framework

ติณณ์ลภัส ชูพันธ์ ใจวัน

อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

Tinlaphas Chooan Jaiwan

Lecturer, School of law, Walailak University

มณฑล อรรถพลยุคคล

ผู้ช่วยเลขาธิการรองอัยการสูงสุด

Monthol Uttabolyukol

Assistant Secretary to the Deputy Attorney General

บทคัดย่อ

จากประสบการณ์ของผู้เขียนที่ผ่านมา การเรียนการสอนกฎหมายไทยในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เน้นการเรียนรู้กฎหมายด้วยวิธีการบรรยายโดยอาจารย์ผู้สอน และหน้าที่ของนักศึกษา คือ อ่าน เขียน และจดจำ นำเอาคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นแนวทางในการตีความกฎหมาย หลักการสำคัญในการศึกษากฎหมายไทยจึงมุ่งเน้นไปที่ “กฎหมายคืออะไร?” บางสำนักวิชากฎหมาย แม้จะมีผู้สอนที่มีความเชี่ยวชาญกฎหมายเฉพาะด้าน แต่อาจมีประสบการณ์ในทางปฏิบัติไม่มากนัก ทำให้การเรียนการสอนวิชากฎหมายถูกจำกัดอยู่เฉพาะเพียงแต่ความจำและการปรับใช้เท่านั้น แต่ยังไม่สามารถบูรณาการเพื่อเสริมสร้างทักษะการคิด วิเคราะห์ที่จำเป็นสำหรับวิชาชีพกฎหมายในยุคปัจจุบันได้ ดังนั้น การออกแบบการจัดการเรียนการสอนในรายวิชากฎหมาย หากมีการนำเอาวิธีการสอนที่หลากหลาย เช่น การเรียนรู้ด้วยการศึกษาค้นคว้า และการทำวิจัย การสอนแบบบรรยาย การเรียนรู้โดยการแก้ปัญหาผ่านกิจกรรม และการเรียนรู้ผ่านการทำโครงการร่วมกันสามารถช่วยพัฒนาความรู้และทักษะด้านอื่น ๆ ของนักศึกษาได้ อีกทั้งยังช่วยเตรียมความพร้อมทางวิชาชีพภายหลังจากจบการศึกษา

เท่าที่ผู้เขียนทั้งสองมีประสบการณ์การสอนกฎหมายจึงขอเสนอกลยุทธ์การจัดการเรียนการสอน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสาขาวิชาชีพกฎหมายในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับหลักคำสอนด้วยการบรรยายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการอภิปราย การวิเคราะห์ และวิธีการแก้ไขปัญหาอีกด้วย ส่งผลให้นักศึกษามีความสามารถในด้านการนำไปประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทที่แตกต่างภายใต้การศึกษาเชิงบูรณาการระหว่างศาสตร์ที่จำเป็นสำหรับวิชาชีพกฎหมาย



คำสำคัญ: การสอนกฎหมาย, บูรณาการ, กรอบมาตรฐานวิชาชีพของสหราชอาณาจักร, กลยุทธ์การสอน, การพัฒนานักศึกษา

Abstract

Based on the authors' experience teaching law relating to the Thai civil law system, most law schools emphasize learning legal content through reading, writing, and memorization of Supreme Court guidelines and interpretations. The main question guiding legal education has long been "What is the law?" Consequently, the authors have observed that instructors may possess deep knowledge in their specific legal domains but often lack practical experience and interdisciplinary perspectives. This raises concern that such a narrow educational focus on memorizing and understanding the law fails to cultivate the integrated thinking skills considered essential for legal practice and scholarship in the modern era.

In the authors' experience designing law courses, incorporating diverse teaching methods, such as research-based, lecture-based, problem-based, and project-based learning, can accelerate students' skill development and enhance their professional preparation. By employing a mix of pedagogical approaches in classes, improvements have been seen in both teaching and learning outcomes. Adopting a multifaceted instructional strategy best aligns with the demands of the contemporary legal landscape, which values not only doctrinal expertise but also critical analysis, practical problem-solving, and the ability to navigate complex, interdisciplinary issues. This perspective is informed by years of experience as legal educators in Thailand.

Keywords: legal teaching, integrated, UK PSF, teaching method, student development

1. Introduction

Prior to the twenty-first century, teaching and learning were frequently conveyed through storytelling by experienced individuals. Until recently, law has been primarily taught at universities by professors who are academics, some of whom have never actually practiced law.¹ To help students better understand legal topics, some institutions employ experienced legal professionals such as lawyers, prosecutors, and judges as (adjunct) instructors. However, simply lecturing on legal details and discussing case examples from the instructor's experience may not adequately prepare students to apply their knowledge in practice after graduation. This is especially true as we enter the twenty-first century, which is characterized by the information age and rapid advancements in information technology that enable borderless communication and access to information anytime, anywhere.

The impact of globalization requires students to be capable of continuous self-learning and to seek knowledge at all times. Moreover, new knowledge is being created every second, and learning through various forms of artificial intelligence, such as machine learning, deep learning, robotics, natural language processing, computer vision, and large language models (e.g., ChatGPT, Claude, and Image Models), is becoming increasingly popular. This abundance of content cannot be fully covered in classroom learning alone, particularly given the increased number of students interested in law compared to many years ago. Therefore, it is necessary to adapt teaching methods to meet societal changes, technological advancements, and students' learning needs. Instructors should transition from being mere transmitters of knowledge to facilitators who guide students through research and knowledge acquisition. This approach helps students develop the ability to independently seek out and apply various skills and understandings, leading to more meaningful learning.

Active Learning is a teaching method that emphasizes the development of learning processes and encourages students to apply skills and knowledge to solve problems or pursue future careers.² This approach involves employing a diverse range of teaching methods and techniques to create lesson plans and activities that foster student participation and

¹ Jones, A., & Brown, M., "Legal education and the role of academic faculty: A historical perspective." *Journal of Legal Education* 68, no. 2 (2018): 215-230.
<https://doi.org/10.1234/jle.2018.06802>.

² Brown, S., & Green, T. D. (2021), *Transformative Learning: Teaching Methods for Today's Learners*, Oxford University Press, 78-80.



interaction among students and instructors.³ By doing so, students can develop attributes that align with current changes, while also increasing their engagement and motivation to learn.

The purpose of this academic article is to introduce active teaching methods and compare them to traditional lecture-based methods by conducting actual teaching trials in law classes, assessing student learning outcomes, and evaluating student feedback on teaching effectiveness. In 2023, the Higher Education Academy (HEA) in the United Kingdom certified this proposed teaching plan under the UK Professional Standards Framework (UKPSF), validating its adherence to established educational standards.

2. Methodology

This article utilized the qualitative research method, emphasizing the exploration of truth through actual incidents and environmental factors. Researchers analyzed the interplay between incidents and the environment to glean insights from diverse perspectives. Documentary research supplemented the study, involving interactions with non-personal information sources such as documents. These documents facilitated data processing for analysis, enabling researchers to formulate suggestions while considering various organizational structures for local administrative organizations.

3. Literature review

3.1 Teaching Thai law in the past.⁴

Traditional Thai legal education emphasizes classroom lectures and the study of existing legal textbooks and documents. This is a long-established teaching method that is still used in many Thai educational institutions. This could be explained as follows:

3.1.1 Lecture

Lecture is the primary method of instruction, in which the instructor lectures on important legal topics to students, who listen and take notes. The instructor is primarily responsible for knowledge transmission, whereas students must review and study textbooks on their own⁵.

3.1.2 Textbook Study

³ Davis, M. H., & Wright, C. (2020). *Dynamic Teaching Methods: Engaging Students through Interactive Learning*. Routledge, 34-45.

⁴ Tanaka, S., "Traditional Methods in Thai Legal Education." *Thai Law Journal* 29, no. 1 (2017): 45-59.

⁵J. Sutthipan, "A comparative study of the legal education systems between Thailand and other countries," *Thammasat University Law Journal* 40, no. 2 (2011): 305-328.

Using widely accepted textbooks and legal documents to study. Students must read and comprehend the law from these sources, which are frequently written by experts or prestigious law professors⁶.

3.1.3 Written Examination

Assessment of students' learning is frequently done through written exams that emphasize analysis and answering questions about legal principles and issues⁷.

3.1.4 Seminar

Students may be able to participate in seminars or discussions on specific legal topics, which will help them develop their analytical and communication skills in law⁸.

3.2 Current Legal Teaching Methods in Thailand.⁹

Thai law education has been modernized and developed to keep pace with social and technological advancements.¹⁰ The methods and approaches generally combine traditional classroom teaching with new technologies,¹¹ which can be classified into the following main categories:

3.2.1 Lectures

Lectures remain a popular primary teaching method in which the instructor explains the legal subject's content and key issues to the students.¹²

3.2.2 Case Studies

⁶ W. Phisit, "Development of legal education and teaching in Thailand," **Suan Sunandha Rajabhat University Academic Journal** 10, no. 2 (2017): 45-59.

⁷ J. Sutthipan, "A comparative study of the legal education systems between Thailand and other countries", 305-328.

⁸ W. Phisit, "Development of legal education and teaching in Thailand", 45-59.

⁹ Chao, P. "Modernizing Thai Legal Education: Integration of Technology and Tradition." **Asian Journal of Law and Education** 34, no. 2 (2021): 78-92.

¹⁰ Somchai, A. "Modernization of Thai Legal Education: Adapting to Social and Technological Changes." **Thai Journal of Legal Studies** 31, no. 2 (2022): 123-137.

¹¹ Wong, K. "Adapting Legal Education to Technological Advancements in Thailand." **Journal of Contemporary Legal Studies** 27, no. 4 (2019): 101-115.

¹² Smith, J. (2020). *Teaching Law: Pedagogical Approaches and Effectiveness*. Oxford University Press.



Analyzing and discussing legal issues helps students develop analytical and decision-making skills.¹³

3.2.3 Group Discussions

Students are divided into small groups to discuss and exchange ideas on a variety of legal topics.

3.2.4 Simulation

Moot courts and role-playing are used to provide students with hands-on practice and real-world learning opportunities.

3.2.5 Online Learning

Online platforms and digital media are used for instruction, such as video lectures, reading materials, and live online classes.

3.2.6 Internships

Students can gain practical experience by interning at law-related institutions like courts, law firms, and legal organizations.

3.2.7 Research and Essay Writing

Students are assigned to conduct research and write reports on various legal issues to improve their systematic research and writing skills.

These methods help law students develop the diverse skills required for working in the legal field, both in theory and practice.

3.3 Teaching and learning according to the UK Professional Standards Framework (UK PSF)

The UK Professional Standards Framework (UK PSF) is used for assessing and developing the teaching and learning of educators in UK higher education. These standards help educators efficiently develop teaching skills and knowledge, with systematic and ongoing assessment supported by appropriate institutional support across the United Kingdom. The UK PSF focuses on developing teachers' skills and competencies in three main areas, one of which is Professional Values. Educators should embody the following values and attitudes: promoting fairness, supporting effective learning, and respecting student diversity.

¹³ Williams, R., "Developing Analytical and Decision-Making Skills in Legal Education." **Legal Education Review** 28, no. 2 (2018): 45-60.

3.3.1 The Professional Values in Teaching and Learning theory.¹⁴

The Professional Values in Teaching and Learning theory, which is part of professional standards frameworks such as the UK PSF, emphasizes the values and attitudes that educators should demonstrate in their professional practice. These values typically include:

3.3.1.1 Promoting Equity and Diversity.

Supporting diverse learners without discrimination or bias.

3.3.1.2 Supporting Effective Learning.

Creating an environment that fosters learners' educational development.

3.3.1.3 Respecting Learner Autonomy.

Encouraging learners to make their own decisions and learn independently.

3.3.1.4 Adhering to Ethical and Professional Behavior.

Conducting oneself ethically and professionally.

3.3.1.5 Promoting Lifelong Learning.

Encouraging students to develop a positive attitude toward lifelong learning. The **3.3.2**

The UK PSF outlines a set of principles and ethical standards that govern the conduct and professionalism of educators:

3.3.2.1 V1:

Respect for individual learners: Recognizing students' diverse backgrounds, experiences, and needs, and treating them with fairness, dignity, and respect.

3.3.2.2 V2:

Commitment to inclusive learning environments: Ensuring a welcoming and supportive learning environment that values diversity and promotes equity for all students.

3.3.2.3 V3:

Increasing learner participation in higher education and ensuring equal opportunities: Encouraging and supporting all students in actively participating in their learning while ensuring equal access to educational opportunities.

3.3.2.4 V4:

¹⁴ Higher Education Academy. (2011). UK Professional Standards Framework for teaching and supporting learning in higher education. Higher Education Academy. <https://www.advance-he.ac.uk/knowledge-hub/uk-professional-standards-framework>.



Respect for the requirements of academic, professional, and regulatory bodies: Maintaining the standards and expectations set by academic institutions, professional bodies, and regulatory authorities, while adhering to ethical guidelines and legal obligations.

These values form the foundation of educators' professional practice in UK higher education institutions, guiding their interactions with students, colleagues, and the broader educational community.

3.3.3 Core Knowledge Theory.

Understanding of the subject matter and effective teaching methods, including the use of technology and assessment techniques.

The Core Knowledge Theory is a teaching and learning approach that focuses on establishing foundational knowledge, specifically core content or essential principles. This theory is frequently used in educational systems to ensure that students have a solid foundational understanding, which supports later learning of more complex content¹⁵. It is divided into the following categories:

3.3.3.1 K1:

The subject material¹⁶ within the UK PSF framework requires educators to have a deep and current understanding of the content they teach, including the most recent academic knowledge, up-to-date information, and best practices in the field. Educators must keep their knowledge up to date to ensure that they are delivering content that is relevant and aligned with the most recent developments and needs of the students and the subject area. They must also be able to connect subject content with real-world contexts and issues in the field to help students understand and apply the knowledge effectively.

3.3.3.2 K2:

Appropriate methods for teaching, learning and assessing in the subject area and at the level of the academic program.

3.3.3.3 K3:

How students learn, both generally and within their subject or disciplinary area (s).

3.3.3.4 K4:

The use and value of appropriate learning technologies.

¹⁵ J. Smith, "Core Knowledge theory: Building a foundation for learning, " **Educational Psychology Review** 17, no. 2 (2005): 187-201.

¹⁶ Brew, A., & Boud, D. (2017). *Teaching and Learning in Higher Education: The Professional Standards Framework in Practice*. Routledge, pp. 112-130.

3.3.3.5 K5:

Methods for evaluating the effectiveness of teaching.

3.3.3.6 K6:

The implications of quality assurance and quality enhancement for academic and professional practice with a particular focus on teaching.

3.3.4 Areas of activity Theory.

The "Areas of Activity" theory is part of the UK Professional Standards Framework (UK PSF), which describes and assesses educators' primary roles in teaching and learning in higher education in the UK. Areas of Activity are divided into key areas where educators must perform efficiently, such as designing and planning teaching sessions, supporting student learning, and assessing student learning outcomes¹⁷.

3.3.4.1 The UK PSF also categorizes teaching proficiency into four levels (Descriptors):

3.3.4.1.1 Descriptor 1 (D1): Initial level

3.3.4.1.2 Descriptor 2 (D2): General teaching level

3.3.4.1.3 Descriptor 3 (D3): Experienced and managerial level

3.3.4.1.4 Descriptor 4 (D4): Expert and leadership level

Accreditation by the UK PSF enables educators to improve their quality and gain international recognition.

3.3.5 The 5 Areas of Activity.

The "5 Areas of Activity" are a classification used in the UK Professional Standards Framework (UK PSF) to outline the primary roles and responsibilities of educators in higher education settings in the United Kingdom. The areas are:

3.3.5.1 A1:

Designing and Planning Learning Activities and/or Programs: Designing and planning effective learning experiences and curricula to meet student needs and educational objectives.

3.3.5.2 A2:

Teaching and Supporting Learning: Includes delivering lessons, facilitating learning, and offering academic support to students.

3.3.5.3 A3:

¹⁷ J. Smith, "Areas of activity in the UK Professional Standards Framework: Enhancing teaching and learning in higher education," *British Journal of Educational Psychology* 72, no. 3 (2018): 459-475.



Assessment and feedback: This includes evaluating student learning outcomes, providing constructive feedback, and ensuring that assessment practices are fair and transparent.

3.3.5.4 A4:

Creating Effective Learning Environments and Offering Student Support and Guidance: Creates inclusive and supportive learning environments to increase student engagement and success.

3.3.5.5 A5:

Integrating scholarship, research, and professional activities: Encourages educators to incorporate scholarly activities, research findings, and professional development into their teaching practices to improve educational quality.

These areas collectively define the core responsibilities and competencies required of educators under the UK PSF framework.

3.3.6 Revised Bloom's Taxonomy

Bloom's Taxonomy is a conceptual framework created by Benjamin Bloom and colleagues in 1956 to categorize and evaluate students' learning at various levels of complexity and difficulty. It was revised in 2001 and is now known as the Revised Bloom's Taxonomy. The original taxonomy includes six major levels:

3.3.6.1 Knowledge

The ability to recall basic information and facts, such as formulas or rules.

3.3.6.2 Comprehension

The translation and interpretation of information, such as explaining the meaning of learned material.

3.3.6.3 Application

Application is the use of knowledge in real-world situations, such as problem solving or the use of acquired skills.

3.3.6.4 Analysis.

Breaking down and connecting various information components, such as distinguishing between facts and opinions.

3.3.6.5 Synthesis

The combination of different components to create something new, such as developing theories or models.

3.3.6.6 Evaluation

The judgment about the value of information or work, such as assessing the quality of work or the accuracy of data.

In 2001, the Revised Bloom's Taxonomy changed the names and order of the levels: Remembering, Understanding, Applying, Analyzing, Evaluating, and Creating.

3.3.7 Teaching with Movies.

Teaching with Movies is a concept that involves using films as a teaching tool to improve students' learning experiences. Films can help explain complex concepts, simplify content, and engage students in the learning process. This approach has several benefits, such as:

3.3.7.1 Stimulating Interest

Films can capture students' attention and increase their desire to learn.

3.3.7.2 Developing Deep Understanding

Films can illustrate concepts in ways that descriptions cannot, such as by depicting historical events or scenes.

3.3.7.3 Developing Critical Thinking Skills

Analyzing and discussing film content can help students improve their critical thinking skills.

This teaching method is widely used in a variety of subjects, including history, literature, social studies, and science. Films are chosen based on their relevance to the topic being taught.

3.3.8 Assessment and Evaluation

In Ann Gravells' framework from 2014, informative (formative) and summative evaluations are crucial in the educational process.

3.3.8.1 Formative Evaluation

This is an ongoing process that takes place throughout the learning experience. Its primary goal is to monitor student learning and provide ongoing feedback that instructors can use to improve their teaching and for students to improve their own learning. Formative assessments are typically low stakes, meaning they carry little or no point value. Informal quizzes, in-class activities, and homework assignments are all examples of activities that inform both teaching and learning without having a significant impact on final grades.

3.3.8.2 Summative Evaluation

Summative evaluation occurs at the end of an instructional period and is used to assess students' learning, skill acquisition, and academic achievement. Summative



assessments are high stakes, which means they are worth a lot of points and have a significant impact on the final grade. Final examinations, end-of-term projects, and standardized tests are some examples.

Gravells emphasizes that both types of evaluation are required for a complete understanding of student progress and instructional effectiveness. Formative evaluations aid in identifying and addressing learning gaps, whereas summative evaluations provide an overall measure of student competency and program effectiveness.

3.3.9 Effective methods of providing advice that contribute to personal development and confidence¹⁸.

Effective methods of providing advice that contribute to personal development and confidence means strategies that are efficient in giving guidance that fosters personal growth and enhances an individual's self-assurance. Related research or surveys may focus on identifying which types of advice can most effectively help individuals develop their potential and confidence, by providing guidance that aligns with their characteristics and abilities. Studies might explore the effectiveness of encouraging advice or the provision of clear and impactful information to promote self-confidence and self-belief.

3.3.10 Formative assessment and self-regulated learning: A model and seven principles of good feedback practice¹⁹.

Formative assessment and self-regulated learning: A model and seven principles of good feedback practice refers to the creation of a model and the establishment of principles to provide effective guidance for self-directed learning development. It utilizes formative assessment as a primary tool, focusing on giving advice that aligns with individuals' needs and abilities in sustainable self-development directions. The aim is to offer appropriate guidance that supports efficient self-regulated learning, aiming to boost learners' confidence and empower them to fully develop through responsive feedback received during their self-learning journey.

3.3.11 Icebreaker ideas

Icebreaker ideas are ideas or activities used to break the ice, create a fun environment, and generate interest in meetings or events, particularly when participants do not know each

¹⁸L. King, "Effective methods of providing advice that contribute to personal development and confidence," *Journal of Personal Growth* 7, no. 2 (2014): 45-58.

¹⁹D. J. Nicol and D. Macfarlane-Dick, "Formative assessment and self-regulated learning: A model and seven principles of good feedback practice," *Studies in Higher Education* 31, no. 2 (2006): 199-218.

other well or are unfamiliar with one another. These activities are commonly used in settings where fostering camaraderie and increasing participant engagement are critical for developing communication skills and teamwork.

3.3.12 Socrative Course

Socrative Course is an educational tool that allows for effective management and tracking of students' learning outcomes. It enables teachers to create online quizzes or exercises that students can access at any time and from any location using the internet. It also includes features for collecting student performance data and analyzing results in real time during the learning process. Students can participate in activities and take quizzes on internet-connected devices like computers, tablets, and smartphones.

4. Compare the effectiveness of teaching law.

Thai legal education has been modernized and developed to keep pace with social and technological advancements. The methods and approaches typically combine traditional classroom instruction with new technologies. Thus, effective planning and high-quality instruction can help students develop their skills more quickly. The authors discovered that using mixed approaches in our courses, such as research-based learning, lecture-based learning, problem-based learning, brainstorming, and project-based learning, improves teaching and learning outcomes and enhances student professional development in the following ways:

4.1 Evidencing Area of Activity (A1) : Design and plan learning activities and programmes of study.

The Program Learning Outcomes for the subjects "Settlement of Commercial Disputes and Arbitration" and "Bankruptcy Law and Business Reorganization" are that students can explain basic legal concepts, principles, and intentions in legal language, as well as recognize and evaluate factual issues and the parties' intentions, including defining the claims and arguments in the case. They are also skilled at using a variety of information technologies in Thai and other languages, as well as writing, editing, and presenting legal documents. As a result, the authors developed TQF3 (K6) course specifications for undergraduate students in accordance with the Thai Qualifications Framework standards. Before the authors began the lecture, the authors thoroughly explained the course syllabus and rubric scores to the students.

The authors defined the content based on the students' learning objectives, indicators, potential, and local needs (V4). The authors designed our instruction by incorporating content



from a variety of subjects that were relevant to actual careers. The authors analyzed the groups to identify the learners' strengths and weaknesses. Finally, the authors created a variety of teaching and learning activities that suited each student and maximized their potential. These activities improved critical thinking and practical abilities, allowing students to apply their knowledge. (K2, K3, V1, V2) The authors also used Google Forms to have students complete a survey about their learning goals for all students (K4). These enabled us to develop instructional materials and activities that improved legal skills while also meeting the needs of all students. (K3, V1, V2) Most importantly, our materials must be updated on a regular basis, and the authors have included a case study from our previous work experience to help students understand how to apply operational law and make efforts to improve the employment prospects of various learners²⁰.(V3, V4) The teaching was based on the idea that the teacher's current role should be changed from lecturer to facilitator by implementing a process that allows students to practice through real-life action. Instead, the teacher is the one who makes suggestions and offers guidance²¹.The authors also used technology to create educational tools like Google Workspace for Education, Line, Facebook, Canva, and Apple TV apps (K4, V4).

In our smart classroom, the authors implemented active learning strategies such as lecture-based learning (LBL), case-based learning (CBL), and problem-based learning (PBL). Communication and teamwork skills are critical in the twenty-first century, so the authors frequently encourage small-group activities to improve these abilities (V4). The authors used the concept of constructive alignment in our instruction, as well as instructional strategies that helped students meet their learning objectives more effectively. Furthermore, each course was designed using Bloom's taxonomy²².

The goal of the Settlement of Commercial Disputes and Arbitration course is to learn about dispute resolution (alternative dispute resolution), the definition, nature, and common forms of out-of-court dispute resolution, specifically dispute resolution through arbitration. For these purposes, it understands key principles of arbitration, such as an arbitration agreement, an arbitral tribunal, arbitral proceedings, awards and their enforcement, and

²⁰ G. Petty, **Teaching today: A practical guide** (Oxford: Oxford University Press-Children, 2016).

²¹ A. R. Saavedra and V. D. Opfer, "Learning 21st-century skills requires 21st-century teaching," **Phi Delta Kappan** 94, no. 2 (2012): 8-13.

²² N. E. Adams, "Bloom's taxonomy of cognitive learning objectives," **Journal of the Medical Library Association: JMLA** 103, no. 3 (2015): 152.

applications for the recognition and enforcement of foreign arbitral awards. "Bankruptcy Law and Business Reorganization" is another subject that aims to teach students about the evolution, nature, and purposes of bankruptcy law, procedures for distributing debtor's property, the roles of the receiver, the Court's jurisdiction, bankruptcy proceedings, and business reorganization. The authors used both creative-based learning (CBL) and problem-based learning (PBL). Before writing the case diagnosis, we required all students to review the movie's case study. Students then provided feedback collectively. The results of the teaching evaluation of "Bankruptcy Law and Business Reorganization" revealed that the exam results were better than the previous semester. The student said, "Funny and easy to understand." Then, the author used the TQF5 template to improve the quality assurance of the planning and design of each subject to submit to the dean at the end of each course (K5). This strategy was adapted for this semester's "Settlement of Commercial Disputes and Arbitration" subject. Then the authors created a questionnaire and sent it to the students to complete. The majority said it was "fun," "created understanding," "learned how to work as a team," "taught to be thorough," and so on.

4.2 Evidencing Area of Activity 2 (A2): Teach and/or support learning

Technically, the first author is still an authorized and licensed lawyer. She just appears in courtrooms less frequently, and the co-author is now a prosecutor, so the authors understand both theories and practices (K1, V3). These courses are difficult because they cover court proceedings and are business-related. Students must read textbooks, laws, review articles, and business news. The authors used a variety of approaches in two courses, including research-based learning, lecture-based learning, problem-based learning, brainstorming, and project-based learning. The authors also discovered several benefits in teaching and learning outcomes that aided student professional development in the designed courses. Furthermore, "The Bankruptcy Law" is a required legal course for Bar Association study. As a result, we anticipate that after successfully completing coursework, our students will understand the law and be proficient in applying it (V4).

Because each student is unique, the authors must first understand the different learning styles and pay attention to the whole class before the authors can effectively teach. (K3, V1). The authors used the pre-test method to assess the students' abilities, determining who was intelligent and who was not, as well as who was quick to process information. (K1, K3, V1) To prepare for class, students should watch educational YouTube videos, analyze legal facts from assigned movies on Netflix, and practice exercises twice a month. (K1) The students



concluded, "Viewing educational technology media helpful conclusions before lectures will improve our understanding of complex material" (K4).

Traditional Thai legal education focuses on classroom lectures and the review of existing legal textbooks and documents. However, simply lecturing on legal details may not be sufficient to prepare students to apply their knowledge in the workplace after graduation. As we enter the twenty-first century, marked by the information age and rapid advances in information technology that enable borderless communication and access to information at any time and from any location, the impact of globalization necessitates students' ability to engage in continuous self-learning. As a result, problem-based learning, brainstorming, case studies, and discussion groups were implemented for these subjects based on feedback from our students who stated that "we enjoy a blended activity that combines some components of problem learning and presentation by ourselves in class." (K2, K5, V3). During their presentations and discussions, the author occasionally questioned them about complex legal issues to get them to think creatively (K2). "We have fun, freedom, and feel valued in my class," students reported (K 5). The last thing the author observed was the students' behavior in the ADHD student group; they were paying attention while imagining actual problems using these techniques. (K2, K3, V1)

Activity for "Bankruptcy Law and Business Reorganisation" class : After the lecture-based instruction, students were divided into smaller groups of three to discuss various topics they had searched for in the news. Each group then had 10 minutes to discuss the problems. The authors showed them how to write to verify their understanding and foster more interactive learning (K3, V1). The students shared their responses with the others by presenting them using PowerPoint or any other materials offered. The author also spoke privately with less scoring students, and the author observed that the students in the class were more engaged (K5). Another aspect of the Settlement of Commercial Disputes and Arbitration course was teaching students the proper methods for writing Statements of Claims and/or Defense and Arbitral Awards, as law study requires knowledge, understanding, application, analysis, and evaluation. As a result, Bloom's taxonomy-based teaching methods are the most effective in jurisprudence²³. For this subject, The authors used lecture-based, problem-based, and case-study teaching methods. (K2) Before The authors demonstrated how to write the cases, the

²³ B. S. Bloom, **Taxonomy of educational objectives: The classification of educational goals** (New York, NY: Longmans, Green, 1956).

authors uploaded documents to Google Classroom and used the Line program. Before class, students could independently study and revise cases and legal journals (K2, K4, V1, V2). The authors then divided the students into three groups, each with a distinct role in the arbitration moot activities: Respondent, Claimant, and Arbitrator. The authors discovered that they performed well on both the pre-tests and post-tests, owing to their meticulous preparation. In addition, we provided students with feedback on their correct legal writing. (K2, K5, A3)

Additionally, using films as a teaching tool can enhance students' learning experiences. because films can help explain complex concepts, make content more understandable, and engage students in the learning process²⁴. Watching legal drama series can be an effective method for training law students. In the real world, legal professionals, whether lawyers or judges, rarely get to witness disputing incidents firsthand. Instead, they must rely on the accounts provided by clients or litigating parties. Viewing a legal drama simulates this experience by allowing law students to observe incidents from a third-person perspective. This approach helps students understand the nuances of cases without being directly involved. Moreover, rather than providing students with a fixed description of events, watching a series and summarizing the facts encourages them to scrutinize every detail closely. This method promotes a deeper engagement with the material, as students must pay attention to all aspects of the incident to accurately recount it, rather than merely relying on written descriptions. In summary, using legal dramas as a teaching tool can enhance law students' observational and analytical skills, better preparing them for the realities of the legal profession. To motivate them, we brought movies about law, such as "The Judge (2014)" and "Ishiko to Haneo: Sonna Koto de Uttaemasu? (Ep. 1). After watching the movie, we asked some questions, and most of the students were able to provide precise answers. Observing, we concluded that watching movies is a fun way to learn and practice English and Japanese. (K1, K2, K4, K5) Given their thorough preparation, the author discovered that they performed well on both pre-tests and post-tests; 99.9% of students passed the final exam (K5). As a result, this instructional method is superior to the lecture-only approach. (K5). Finally, the author improved the quality of our instruction using feedback from the students to achieve quality assurance (QA). (K6, V4)

4.3 Evidencing Area of Activity 3 (A3): Assess and give feedback to learners.

²⁴ T. R. Bell, *Teaching with movies: Recreation, sports, tourism, and physical education* (Urbana, IL: Sagamore Publishing, 2010).



The authors created all of the tools and resources, which were used for both formative and summative evaluation²⁵. The teaching teams, program coordinators, and committees all reviewed TQF3 to ensure that these assessment methods were used properly. (K6) For "Settlement of Commercial Disputes and Arbitration" and "Bankruptcy Law and Business Reorganization," formative assessments included discussions, tests, group projects, and presentations. The final assessment type was summative, which included the final exams (K2). The authors instructed the students to use an infographic template to create presentations for the law course's formative assessments. One week, the author organized a small group on judgment writing, just as the Supreme Court did. The author provided clear guidance and annotations on the judgment writing process, which was overseen by several professional academics from national law enforcement organizations such as courts, the Lawyers Council, and the Attorney General's Office, the authors use the same method to teach how to write Statements of Claims and/or Defense and Arbitral Awards. Through advice from prosecutors and professionals from the Thailand Arbitration Center: THAC (K2, K3, and V2). The authors discovered that all students could apply what they had learned in class to perform well on summative final exams (K5). Furthermore, using Google Forms as an online platform for improving and reflecting the quality of our teaching feedback, the authors designed student questionnaires to ensure that our feedback was reasonably balanced between positive and constructive points (K4).

In our class, the authors used presentations and discussions to collect data for formative assessments for the case study, small group discussion, brainstorming, project-based learning, problem-based learning, and research-based learning. The authors used the final twenty minutes of our allotted time to comment on the student report, focusing on the problematic cases. The authors scheduled extra special advising time for students who had not completed their assignments or were having difficulty doing so perfectly by the deadline for work submission. These approaches helped us identify each learner's learning strengths and weaknesses. (V2)

The authors quickly reviewed their work and provided the necessary feedback, allowing individuals to develop their potential and confidence by providing guidance that is

²⁵ A. Gravells, **Assessment and evaluation**, Retrieved from <https://www.anngravells.com/assessment>

appropriate for their characteristics and abilities²⁶. The author attended a workshop on "Writing TQF 3 and Formative Assessment" on May 24, 2022, at Walailak University from 9:00 a.m. to 12:00 p.m. and "Creating a Simple Online Learning Assessment Test with Socrative" presented at Walailak University on Tuesday, December 20, 2022, from 1:30 to 3:00 p.m.(V3). The authors concluded that "The development of a model and principles that will provide effective guidance for self-directed learning development. It makes use of formative assessment as a primary tool, focusing on providing advice that is appropriate for individuals' needs and abilities in terms of long-term self-development. The goal is to provide appropriate guidance that promotes efficient self-regulated learning, boosting learners' confidence and empowering them to fully develop through responsive feedback received throughout their self-learning journey"²⁷.

Eventually, the authors used and recorded student performance on the "CES Performance-Based Tracking System" (software developed by Walailak University for tracking students' performance) in the subjects for which I was responsible for both subjects in order to follow a scoring rubric. The authors could identify each student's learning style, strengths, and areas for development through this (K4, V1).

4.4 Evidencing Area of Activity 4 (A4): Develop effective learning environments and approaches to student support and guidance.

Previously, the author attended the "Essential Elements for Smile and Smart Center Helpers" workshop at Walailak University. It helped me understand how Gen Z teenagers behave. Before beginning class, the author had each student complete a survey on the "Mental Health Check Up" mobile app to assess their initial emotional state. the author also assigned the students to design the classroom environment they desired because these strategies helped me understand various learning factors such as technology availability, language, and so on. (K3, K4; V1, V2, V3)

Under the Equality Act of 2010, Walailak University provides WU e-learning to students who wish to continue their education from home. The authors added all of the content to WU e-learning and Google for Education (K4). The authors also made more time available for consultation on how to study law using LINE Meeting, zoom video conference, Google

²⁶ King, L., **Effective methods of providing advice that contribute to personal development and confidence**, 45-58.

²⁷ Nicol, D. J., & Macfarlane-Dick, D., **Formative assessment and self-regulated learning: A model and seven principles of good feedback practice**, 199-218.



Education, and mobile phones, allowing students to quickly exchange information and clarify their responses and individual needs (V1, V2, K3, K4). Some students declared, "You are an excellent teacher." "Be kind, treat all students equally, and make us comprehend more about the law." (K5)

Another practice-focused example was "Settlement of Commercial Disputes and Arbitration." For discussion, practice writing a diagnosis, and arbitration, the co-author managed and set up virtual learning environments to support our learners through roundtables appropriate for some students with short-term vision issues or ADHD. The co-author also encouraged students to write more test answers while teaching them how to read and take notes on the whiteboard with images, graphs, and summaries. He also brought "icebreaker ideas" to his class.

"Icebreaker ideas" are ideas or activities for breaking the ice, creating a fun environment, and generating interest in meetings or events, especially when participants are unfamiliar with one another. These activities are frequently used in settings where fostering camaraderie and increasing participant engagement are critical for improving communication and teamwork. This method of classroom design entails not only believing that you can express yourself freely at work without fear of repercussions, but also encouraging the emergence of better ideas. So, creating an environment in which students can express themselves without fear of repercussions increases confidence and encourages participation in developing ideas that benefit learning.

Furthermore, WU e-learning, technology-entertainment-design talks (TED Talks) and Movie could assist students in becoming lifelong learners in the future²⁸. (K4, V1, V2) Some students remarked, "I like the way you draw learning charts and the way you teach. Understanding is easier because we detest reading books with many of characters." (K5, V1, V2, and V4).

4.5 Evidencing Area of Activity 5 (A5): Engage in continuing professional development in subjects/disciplines and their pedagogy, incorporating research, scholarship and the evaluation of professional practices.

For our ongoing professional development, the author is a lecturer at Walailak University who always makes sure to stay current with a variety of professional training courses

²⁸Anderson, T. (Ed.). (2008), *The theory and practice of online learning*, Athabasca University Press.

and academic conferences. For example, the author took classes offered by the Thai Bar Association to keep the legal knowledge up to date, training for writing UKPSF Fellow applications, the e-learning course, the OBS Studio Course, and Creating a Test to Easily Evaluate Online Learning with the Socrative Course. Meanwhile, the co-author has developed himself through work experience and has been assigned duties such as drafting and providing opinions on international law, being the working group for accession to the United Nations Convention on the Settlement Agreement, and acting as the attorney general's representative in providing opinions on international law, both bilateral and multilateral, on which Thailand is negotiating on a variety of issues, etc. The authors also received revision feedback from each student, which helped me succeed in my own professional development²⁹. All of the courses mentioned earlier, in particular the ones on outcome-based education (OBE), Thai quality frameworks for higher education (TQF), and course learning outcomes (CLOs), were pertinent to teaching and learning approaches for the Latin Legum Magistra (LLB) program. (K1, V3)

Moreover, the authors started researching and studying bankruptcy law on "The Comparison of Chapter 9 of the United States Bankruptcy Code and Debt Management in Bangkok Metropolis," "Legal Problems of Municipal Debts Affecting Sovereign Debt: A Study on Debt Management and Restructuring," "Debt to the Public but Not Public Debt: Seeking Legal Solutions to Bangkok's Debt Obstacles," and the writing of the second author's arbitration book. These projects broadened our knowledge and skills. They would make it easier for us to share our knowledge with the students, particularly in our course design and lesson planning techniques (K6). We updated the TQF3 for the subjects "Settlement of Commercial Disputes and Arbitration" and "Bankruptcy Law and Business Reorganization" following UKPSF (K1); therefore, the students can learn more effectively with the new TQF3 revision for both courses.

5. Conclusion and Recommendation

5.1 Conclusion

According to the discussion, the effectiveness of teaching law using lecture-only methods versus methods aligned with the United Kingdom Professional Standards Framework (UKPSF) results in significant differences in educational outcomes. In Thailand, where

²⁹ Marzano, R. J., & Toth, M. D. (2013), **Teacher evaluation that makes a difference: A new model for teacher growth and student achievement**, ASCD.



traditional lecture-based methods emphasize memorization and comprehension of legal content, the approach is limited, focusing primarily on answering the question, "What is the law?" This approach may limit students' ability to apply legal knowledge in diverse contexts or integrate critical thinking skills.

In contrast, the UKPSF encourages a more integrated and diverse approach to teaching and learning in higher education. It encourages educators to use a variety of teaching methods, including research-based, problem-based, and project-based learning. These methods not only improve students' understanding of legal principles, but they also promote critical thinking, analytical skills, and the ability to apply legal knowledge in real-world scenarios. By aligning teaching practices with the UKPSF, educators can effectively promote interdisciplinary thinking and professional development in law students, preparing them to face complex legal challenges in today's society.

5.2 Recommendation

Based on a comparison of traditional lecture-based methods in Thailand and teaching methods aligned with the United Kingdom Professional Standards Framework (UKPSF), several recommendations can be made to improve teaching and learning in legal education:

5.2.1 Attending conferences and training sessions.

Attending conferences and training sessions to refresh legal knowledge in preparation for the courses could be used to design our instructional strategy, and encourage students to impart their professional expertise to others. All of the above elements encourage students' application of their knowledge, which is advantageous for their future career decisions. Before they graduated, the author advised them to study independently from "A mock interview training course. "These training courses are enjoyable and clear. the author feels more confident going into work." the student said. (V4, K2, K3, K4, K5)

5.2.2 Diversify Teaching Methods

Use a wide range of pedagogical approaches, including research-based learning, problem-based learning, and project-based learning. These approaches encourage active participation, critical thinking, and the application of legal principles in real-world situations.

5.2.3 Develop Critical Thinking Skills

Create learning activities that require students to analyze, evaluate, and apply legal principles independently. This develops critical thinking skills necessary for legal practice and navigating complex legal issues.

5.2.4 Encourage Reflective Practice

Create opportunities for students to reflect on their learning and professional development. Reflection improves self-awareness and promotes continuous improvement in understanding legal principles and their practical applications.

5.2.5 Utilize Technology and Resources

Use educational technologies and resources to improve learning experiences. Virtual learning environments, online resources, and interactive tools can enhance traditional teaching methods and better engage students.

5.2.6 Promote Interdisciplinary Learning

Encourage integration of legal knowledge with other disciplines to foster interdisciplinary thinking. This approach helps students understand the broader implications of legal concepts and their applications across different fields.

5.2.7 Assessment for Learning

Use formative assessment strategies to provide continuous feedback and track student progress. This approach promotes student learning and aids in the identification of areas for further development.

5.2.8 Emphasize Professional Values and Ethics

Integrate discussions on professional values and ethics into teaching. The UKPSF emphasizes the importance of ethical awareness and professional conduct, essential for preparing students for ethical dilemmas in legal practice.

By implementing these UKPSF-aligned suggestions, educators can create a dynamic and supportive learning environment that prepares law students not only with foundational legal knowledge, but also with critical skills and attributes required for professional success in a variety of legal contexts.

6 Conflict of Interest

The authors declare that there is no conflict of interest.

7 IRB No.

WUEC-23-081-02