

บทความวิชาการ (Academic Article)

ศาลปกครองกับความเป็นภาวะวิสัยเชิงระบบ: พื้นฐานแนวคิด ปัญหาเชิงปฏิบัติ และหลักเกณฑ์เพื่อประสิทธิภาพและความเป็นกลาง Systemic Objectivity in Administrative Courts: Conceptual Foundations, Practical Challenges, and Rules for Efficient, Impartial Review

ปภาณภณ ปรางกรภูรินท์*

ผู้อำนวยการกองบริหารงาน

คณะนิติศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

อีเมล: tonnida4@gmail.com

Paphanphon Paphangkornphurin

Director

Graduate School of Communication Arts and Management Innovation,

National Institute of Development Administration

148 Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, 10240

E-mail: tonnida4@gmail.com

วันที่รับบทความ 25 ตุลาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 27 กุมภาพันธ์ 2569 ;

วันที่ตอบรับบทความ 2 มีนาคม 2569

*นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง; วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เกียรตินิยม) สาขาการพัฒนาศักยภาพมนุษย์และองค์การ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; อยู่ระหว่างศึกษาต่อ
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; อีเมลติดต่อ tonnida4@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายที่ศาลปกครองเผชิญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งฝ่ายปกครองมีภารกิจ อำนาจดุลพินิจ และความซับซ้อนทางเทคนิคเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยใช้แนวคิด “ความเป็นภาวะวิสัยเชิงระบบ” เป็นกรอบวิเคราะห์เพื่อชี้ว่า ความเป็นภาวะวิสัยมิใช่เพียงคุณลักษณะส่วนบุคคลของตุลาการ หากเป็นสถาปัตยกรรมของกระบวนการพิจารณาที่ทำให้การชั่งน้ำหนักข้อเท็จจริง มาตรฐานกฎหมาย และเหตุผลของฝ่ายปกครองตรวจสอบได้ สม่าเสมอ และคาดหมายได้ ผลการศึกษาพบว่า ความเปราะบางสำคัญของความเป็นภาวะวิสัยในคดีปกครองปรากฏเด่นชัดในสามมิติ ได้แก่ (1) เส้นแบ่งที่ไม่ชัดเจนระหว่างการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายกับการเข้าไปแทนที่ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (2) ภาวะไม่สมมาตรด้านข้อมูลและความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะคดีที่มีความซับซ้อนเชิงเทคนิค ซึ่งจำกัดความสามารถของศาลในการทดสอบเหตุผลของฝ่ายปกครอง และ (3) แรงกดดันจากคตินโยบายสาธารณะ ความมั่นคง และภาวะฉุกเฉิน รวมถึงปัจจัยเชิงสถาบันภายในองค์กรตุลาการ เช่น ระบบแต่งตั้ง โยกย้าย ประเมินผล และวัฒนธรรมองค์กร อันอาจทำให้มาตรฐานการตรวจสอบคลาดเคลื่อนหรือไม่เสมอต้นเสมอปลาย บทความเสนอให้ทำให้ความเป็นภาวะวิสัยเกิดขึ้นได้จริงผ่านมาตรการเชิงระบบและเชิงกระบวนการ ได้แก่ การจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญเป็น “ผู้ช่วยศาล” ผ่านทะเบียนกลางที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การพัฒนาระบบบริหารจัดการคดีและกำหนดกรอบเวลามาตรฐานตามประเภทคดีเพื่อสนับสนุนการแสวงหาความจริงอย่างมีข้อมูล การธำรงความเป็นภาวะวิสัยในคดีความมั่นคงและสถานการณ์ฉุกเฉินโดยกำหนดเกณฑ์ความสามารถตรวจสอบได้โดยศาลแบบแยกประเด็นแทนการปฏิเสธการพิจารณาแบบเหมารวม และสร้างมาตรการวิธีพิจารณาเพื่อจัดการข้อมูลลับโดยยังคงแก่นของการพิจารณาที่เป็นธรรม และการพัฒนาองค์ความรู้เฉพาะด้านของตุลาการอย่างเชิงรุกโดยร่วมมือกับสถาบันภายนอก ทั้งนี้ โดยคงบทบาทศาลในระบบได้ส่วนเชิงรุกและการใช้หลักกฎหมายปกครองทั่วไป เช่น หลักความได้สัดส่วนและหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ควบคู่กับการอ้างอิงแนวคำพิพากษาเพื่อความสม่าเสมอและความคาดหมายได้ อันนำไปสู่การถ่วงดุลอำนาจรัฐอย่างเที่ยงธรรมและมีประสิทธิผลตามหลักนิติรัฐในระบอบประชาธิปไตยร่วมสมัย

คำสำคัญ: ความเป็นภาวะวิสัยเชิงระบบ, ศาลปกครอง, การตรวจสอบดุลพินิจ, หลักความได้สัดส่วน, การบริหารจัดการคดี

Abstract

This article examines the legal challenges confronting administrative courts in reviewing the lawfulness of administrative action within the modern state, where the executive's mandates, discretionary powers, and technical complexity have continuously expanded. Employing the concept of systemic objectivity as an analytical framework, the article argues that objectivity is not merely a personal virtue of judges. It is a procedural architecture that renders the weighing of facts, legal standards, and administrative reasoning reviewable, consistent, and predictable. The study finds that the principal vulnerabilities of objectivity in administrative adjudication manifest in three dimensions. First, the boundary is often blurred between judicial review of legality and impermissible substitution of administrative discretion. Second, informational and expertise asymmetries, particularly in technically complex cases, constrain the court's capacity to effectively test administrative reasons. Third, external pressures arising from public policy, national security, and emergency cases, together with internal institutional factors within the judiciary, including appointment, transfer, evaluation systems, and organizational culture, may produce deviations or inconsistencies in standards of review. The article proposes operationalizing systemic objectivity through systemic and procedural reforms. These include establishing a transparent and accountable centralized roster of experts to serve as court appointed assistants, developing case management mechanisms and standardized timeframes by case type to support informed fact finding, safeguarding objectivity in security and emergency cases through issue specific justiciability criteria rather than categorical non justiciability, and designing procedural safeguards for handling classified information while preserving the core of a fair hearing. The proposals also include proactively strengthening judicial specialized knowledge through collaboration with external institutions. These reforms are advanced while maintaining the court's active inquisitorial role and applying general principles of administrative law, such as proportionality and legitimate expectations, together with consistent reliance on precedent to enhance coherence and foreseeability. In doing so, the article aims to promote effective and impartial checks on state power under the rule of law in contemporary democratic governance.

Keywords: Systemic Objectivity, Administrative Courts, Review of Discretion, Proportionality, Case Management

1. บทนำ

ในบริบทของรัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสวัสดิการ (Welfare State) บทบาทและภารกิจของฝ่ายปกครองได้ขยายขอบเขตกว้างขวางไปอย่างมีนัยสำคัญ ภารกิจของฝ่ายปกครองมิได้จำกัดอยู่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน แต่ได้พัฒนาไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะเชิงรุก เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในมิติต่าง ๆ ตั้งแต่การวางโครงสร้างพื้นฐาน การกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงการจัดสวัสดิการสังคม การศึกษา และการสาธารณสุข อำนาจที่แผ่ไพศาลนี้ย่อมนำมาซึ่งความสามารถในการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป การออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อเอกชน เป็นรายกรณี หรือการกระทำทางกายภาพอื่น ๆ สถานะการเช่นนี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐกับประชาชน และยิ่งรัฐพยายามจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากเพียงใด ก็ยิ่งสร้างโอกาสในการล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้กลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงมีใช้เพียงทางเลือก แต่เป็นองค์ประกอบที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดสำหรับรัฐสมัยใหม่ที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย¹

หลักนิติรัฐ (The Rule of Law) ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยมีสาระสำคัญว่าการใช้อำนาจของรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย หลักการนี้ทำหน้าที่เป็นกลไกคุ้มครองไม่ให้อำนาจรัฐถูกใช้ตามอำเภอใจ² และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ ภายใต้แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ศาล” ได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การกระทำของรัฐเป็นไปตามกรอบของกฎหมายและหลักความยุติธรรม³ การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญในการทำให้หลักนิติรัฐเกิดผลเป็นรูปธรรม โดยสร้างกลไกพิเศษให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลจะมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง แต่การตรวจสอบดังกล่าวมิได้ไร้ขีดจำกัด ประเด็นปัญหาสำคัญที่ทำทลายวงการกฎหมายมหาชนทั่วโลกและในประเทศไทยคือ ศาลจะธำรงรักษาความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) ในการตรวจสอบของตนไว้ได้อย่างไร โดยเฉพาะเมื่อต้องเผชิญกับการกระทำทางปกครองที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Technically

¹Kathleen G Noonan, Charles F Sabel, and William H. Simon, ‘Legal Accountability in the Service-Based Welfare State: Lessons from Child Welfare Reform’ (2009) 34 Law & Social Inquiry 523, 560–561.

²บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน: หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2561) 26.

³วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 3, อานกฎหมาย 2564) 270–272.

Complex Acts)⁴ เช่น การอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำกับดูแลเสถียรภาพของสถาบันการเงิน หรือการอนุญาตให้ใช้ผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ ซึ่งศาลอาจไม่มีองค์ความรู้ที่ลึกซึ้งเพียงพอที่จะประเมินความถูกต้องของข้อเท็จจริงเชิงวิทยาศาสตร์หรือเศรษฐศาสตร์ได้อย่างถ่องแท้ หรือกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ให้แก่ฝ่ายปกครองในการตัดสินใจเลือกมาตรการที่เหมาะสมกับสถานการณ์⁵ หากศาลก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของดุลพินิจจนถึงขนาดที่นำความเห็นของตนเข้าไปแทนที่ความเห็นของฝ่ายปกครอง ก็อาจกลายเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารและกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้ ในทางกลับกัน หากศาลใช้ความระมัดระวังมากเกินไปจนไม่กล้าตรวจสอบการใช้ดุลพินิจที่ชอบ ก็จะทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนบกพร่องไป ดังนั้น การแสวงหาจุดดุลยภาพ เส้นแบ่งนี้ คือหัวใจสำคัญของการตรวจสอบอย่างเป็นภาวะวิสัย และเป็นโจทย์ที่ท้าทายที่สุดสำหรับศาลปกครองในปัจจุบัน

จากความท้าทายที่กล่าวมาข้างต้น บทความนี้จึงมุ่งเน้นการศึกษาใน 3 ประเด็นหลัก ประการแรก คือ การสำรวจและทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเป็นภาวะวิสัยในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของศาล ประการที่สอง คือการวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดในทางปฏิบัติที่ศาลต้องเผชิญเมื่อตรวจสอบการกระทำที่ซับซ้อนทางเทคนิคและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และประการสุดท้าย คือการแสวงหาและนำเสนอแนวทางตลอดจนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้ศาลสามารถดำเนินการกิจการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นกลาง เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและหลักนิติรัฐให้มั่นคงยิ่งขึ้น

2. ความเป็นภาวะวิสัยในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของศาล

ในการตั้งคำถามและท้าทายโมทัศน์ว่าด้วยการตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลภายใต้เงื่อนไขของสังคมร่วมสมัยที่มีความซับซ้อนสูง ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือการออกแบบกลไกเชิงสถาบันและเชิงระเบียบวิธี เพื่อจำกัดและลดทอนความเป็นอัตวิสัยในการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจวินิจฉัย กรอบคิดเรื่องความเป็นภาวะวิสัยเชิงระบบ (Systemic Objectivity) สามารถอธิบายให้เห็นเด่นชัดผ่านความพยายามของโรนัลด์ ดเวิร์กคิน (Ronald Dworkin) โดยเฉพาะที่ปรากฏในงานเขียนอมตะอย่าง Law's Empire (1986) และ Taking Rights Seriously (1977) ซึ่งมุ่งวางข้อจำกัดต่อการพึ่งพาความพึงพอใจส่วนบุคคลในการสร้างผลทางกฎหมาย ด้วยการยึดโยงการตัดสินใจกับเหตุผลเชิงหลักการและความสอดคล้องของระบบกฎหมายใน

⁴Filippo Borriello, 'The Judicial Review of Technical Discretion in the Activity of the Independent Administrative Authorities' (2021) 12 Federalismi.it 1, 11–13.

⁵Ronald M Levin, 'Administrative Discretion, Judicial Review, and the Gloomy World of Judge Smith' (1986) Duke Law Journal 258, 264–266.

ภาพรวม ภายใต้แนวคิดดังกล่าว ดเวิร์กคินอาศัยกรอบทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Theory) และ หลักบูรณภาพของกฎหมาย (Integrity) เพื่อกำหนดให้การวินิจฉัยต้องตั้งอยู่บนเหตุผลที่ให้คำอธิบายได้และ อยู่ภายใต้เกณฑ์ความสอดคล้องเหมาะสม (Criterion of Fit) กล่าวคือ การให้ความหมายแก่กฎหมายและการ ตัดสินคดีต้องสอดคล้องกับโครงสร้างของแนวปฏิบัติทางกฎหมายที่มีอยู่ และคงไว้ซึ่งความต่อเนื่องเป็นเอกภาพ ของหลักการที่รองรับระบบกฎหมาย แนวทางนี้จึงมีนัยสำคัญในเชิงระเบียบวิธี เพราะเป็นการเลื่อนจุดเน้นจาก การยึดถือ “คุณลักษณะส่วนบุคคล” ของผู้ตัดสิน ไปสู่การทำให้ “โครงสร้างเชิงระบบ” ทำหน้าที่เป็นกลไก ตรวจสอบและควบคุมความเป็นอัตวิสัยให้อยู่ภายในขอบเขตที่สามารถรับรู้ ตรวจสอบ และจำกัดได้อย่างเป็น เหตุเป็นผล⁶

2.1 ความเป็นภาวะวิสัยในทางนิติศาสตร์: รากฐานแห่งความชอบธรรมของอำนาจตุลาการ

2.1.1 ความเป็นภาวะวิสัยในฐานะการอ้างความมีเหตุผลและข้อกำหนดเชิงญาณวิทยา

ในทางปรัชญากฎหมายสากล ความเป็นภาวะวิสัยคือคุณลักษณะสำคัญที่จำแนกระบบ กฎหมายออกจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Sheer Domination)⁷ การตัดสินคดีของศาลทุกครั้งจึงมี การอ้างถึงความเป็นภาวะวิสัยอยู่โดยนัยเสมอ เพราะเป็นที่ประจักษ์ว่าไม่มีประชาชนใดจะยอมรับระบบ กฎหมายที่ประกาศอย่างเปิดเผยว่าตั้งอยู่บนความลำเอียงหรืออคติของผู้มีอำนาจวินิจฉัยได้⁸ แนวคิดนี้เชื่อมโยง อย่างแนบแน่นกับความชอบธรรมของกฎหมาย กล่าวคือ อำนาจของกฎหมายในสังคมสมัยใหม่ตั้งอยู่บน พื้นฐานของการอ้างความมีเหตุผล (Claim to Rationality) และเนื่องจากการมีเหตุผลย่อมหมายถึงการมี ความเป็นภาวะวิสัยด้วย⁹ ดังนั้น การอ้างความเป็นภาวะวิสัยจึงเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบังคับแห่งกฎหมายที่ ได้รับการยอมรับในทุกกระบวนกฎหมายร่วมสมัย อาจกล่าวได้ว่า ความเป็นภาวะวิสัยคือคุณค่าที่ประกอบสร้าง กฎหมายขึ้นมา ทั้งในมิติของความชอบธรรม การให้เหตุผลสนับสนุน และอำนาจบังคับ¹⁰

⁶F Whyte, 'Bias and the Special Place of the Supreme Court' (Bachelor of Laws (with Honours) dissertation, University of Otago 2008) 4–5, 8.

⁷Jorge Luis Fabra-Zamora and Gonzalo Villa-Rosas, eds., *Objectivity in Jurisprudence, Legal Interpretation and Practical Reasoning* (Edward Elgar 2022) cited in Jorge Luis Fabra-Zamora, 'Probing the Meaning of Objectivity in the Law' (University at Buffalo School of Law) <<https://www.law.buffalo.edu/links/2023-January/fabra-zamora.html>> accessed 10 October 2025

⁸Gonzalo Villa-Rosas and Jorge Luis Fabra-Zamora, 'Introduction: The Meanings of 'Objectivity'' in Gonzalo Villa-Rosas and Jorge Luis Fabra-Zamora (eds) *Objectivity in Jurisprudence, Legal Interpretation and Practical Reasoning* (Edward Elgar 2023) 11.

⁹Christopher F Zurn, 'Habermas's Discourse Theory of Law' in Barbara Fultner (ed) *Jürgen Habermas: Key Concepts* (Acumen 2011) 199–201.

¹⁰Matthew H. Kramer, *Objectivity and the Rule of Law* (Cambridge University Press, 2007) xi–xiii; Jeremy Waldron, 'The Rule of Law and the Importance of Procedure' (2010) NYU School of Law Public Law & Legal Theory Research Paper No. 10-73.

นอกจากนี้ ความเป็นภาวะวิสัยยังถูกพิจารณาในฐานะข้อกำหนดเชิงญาณวิทยา (Epistemic Requirement) ของคำพิพากษา¹¹ ซึ่งหมายความว่า คำพิพากษาที่ชอบด้วยเหตุผลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขสองประการ คือ ประการแรก ต้องตั้งอยู่บนการนำเสนอข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในอดีต¹² และประการที่สอง ต้องมีการประเมินข้อโต้แย้งทางกฎหมายของคู่กรณีอย่างเป็นระบบและมีหลักเกณฑ์¹³ แนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นว่าความเป็นภาวะวิสัยไม่ใช่การที่ผู้พิพากษาละวางอัตวิสัยของตนเองจนสิ้นเชิง ซึ่งเป็นสภาวะที่เป็นไปไม่ได้ หากแต่คือการยึดถือระเบียบวิธีทางปัญญานี้ที่นักกฎหมายใช้ร่วมกัน (Shared Cognitive Methods)¹⁴ ของนักกฎหมาย ซึ่งเป็นกรอบความคิด หลักการ และวิธีวิทยาที่ได้รับการหล่อหลอมผ่านกระบวนการศึกษาและฝึกฝนทางวิชาชีพกฎหมาย¹⁵ ระเบียบวิธีดังกล่าวทำหน้าที่แทนที่มุมมองส่วนบุคคลด้วยมุมมองเชิงวิชาชีพที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทำให้คำพิพากษามีความเป็นกลางและสามารถตรวจสอบได้ตามหลักวิชา

2.1.2 องค์ประกอบหลัก: การปราศจากอคติ การใช้เหตุผล และการยึดถือข้อเท็จจริง

จากกรอบแนวคิดเชิงปรัชญาข้างต้น สามารถจำแนกองค์ประกอบที่เป็นรูปธรรมของความเป็นภาวะวิสัยได้สามประการหลัก ดังนี้

ประการแรก การพิจารณาโดยปราศจากอคติส่วนตน ถือเป็นองค์ประกอบที่ชัดเจนที่สุดของความเป็นภาวะวิสัย หลักการนี้ปรากฏอยู่ในหลักความเป็นกลาง (Impartiality) ซึ่งเป็นหัวใจของหลักกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due Process of Law)¹⁶ โดยศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้วางหลักไว้ว่าการมีผู้ชี้ขาดที่เป็นกลางเป็นหลักประกันว่าการตัดสินใจจะไม่ตั้งอยู่บนอคติที่บิดเบือนต่อข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย¹⁷ และเพื่อรักษาไว้ซึ่งภาพลักษณ์และความเป็นจริงของความเป็นธรรม¹⁸ การวินิจฉัยจะต้อง

¹¹Amalia Amaya, 'Justification, Coherence, and Epistemic Responsibility in Legal Fact-Finding' (2008) 5 Episteme 306, 307; Amalia Amaya, 'Legal Justification by Optimal Coherence' (2011) 24 Ratio Juris 304, 304-316.

¹²Michele Taruffo, 'Inferences in Judicial Decisions about Facts' (2018) 1 Revista Ítalo-Española de Derecho Procesal 187, 188-189; Michele Taruffo, *Verdad, prueba y motivación en la decisión sobre los hechos* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2013) 91.

¹³European Court of Human Rights, *Guide on Article 6 of the Convention – Right to a Fair Trial (civil limb)* (Council of Europe 2020) 236-243; European Union Agency for Fundamental Rights & Council of Europe, *Handbook on European Law Relating to Access to Justice* (Publications Office of the EU 2016) 45; Farrah Ahmed and Adam Perry, 'Expertise, Deference, and Giving Reasons' (2012) Public Law 1, 1-3.

¹⁴Vito Breda, *The Objectivity of Judicial Decisions: A Comparative Analysis of Nine Jurisdictions* (Peter Lang 2017) 12.

¹⁵Owen M. Fiss, 'Objectivity and Interpretation' (1982) 34 Stanford Law Review 739, 744-745; Mark Van Hoecke, 'Objectivity in Law and Jurisprudence' in Jaakko Husa and Mark Van Hoecke (eds.), *Objectivity in Law and Legal Reasoning* (Hart 2013) 12.

¹⁶*In re Murchison*, 349 US 133, 136 (1955).

¹⁷*Ward v. Monroeville*, 409 US 57, 61-62 (1972); *Williams v. Pennsylvania*, 579 US 1 (2016)

¹⁸*Offutt v. United States*, 348 US 11, 14 (1954).

กระทำโดยปราศจากอคติ ความรู้สึกส่วนตัว หรือผลประโยชน์ทับซ้อนใด ๆ ดังที่ประมวลจริยธรรมของผู้พิพากษาแห่งสหรัฐอเมริกา (Code of Conduct for United States Judges) ได้เน้นย้ำให้ผู้พิพากษาต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่ลำเอียง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อความซื่อสัตย์สุจริตและความเป็นกลางของฝ่ายตุลาการ¹⁹ แนวคิดนี้ยังได้รับการยืนยันในงานวิชาการร่วมสมัยว่า ระบบกฎหมายใดก็ตามที่อ้างว่าตนเองเคารพหลักนิติธรรม จำเป็นต้องรับประกันให้มีการวินิจฉัยข้อพิพาทภายใต้กฎหมายอย่างเป็นธรรมและปราศจากอคติ²⁰

ประการที่สอง การใช้เหตุผลที่ตรวจสอบได้และสม่ำเสมอ ความเป็นภาวะวิสัยมิใช่เป็นเพียงสภาวะทางจิตใจของผู้พิพากษา แต่เป็นมาตรฐานภาวะวิสัยที่สามารถตรวจสอบได้จากภายนอกผ่านการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย²¹ และที่สำคัญคือ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกันก็ต้องมีการดำเนินการแบบเดียวกัน จะดำเนินการให้แตกต่างตามอำเภอใจมิได้²² คำอธิบายดังกล่าวได้ยกระดับความเป็นภาวะวิสัยจากการเป็นเพียงคุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้พิพากษาให้กลายเป็นคุณลักษณะเชิงระบบของกระบวนการยุติธรรม²³ กล่าวคือ คำวินิจฉัยที่มีความเป็นภาวะวิสัยต้องตั้งอยู่บนฐานของเหตุผลที่สมเหตุสมผล สามารถอธิบายและตรวจสอบความเชื่อมโยงระหว่างข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และผลลัพธ์ของคดีได้ ทั้งยังต้องมีความสม่ำเสมอในการปรับใช้กฎหมายเพื่อประกันว่ากรณีที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นการป้องกันการวินิจฉัยคดีตามอำเภอใจ

ประการที่สาม การให้น้ำหนักกับพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงตามความเป็นจริง องค์ประกอบสุดท้ายของความเป็นภาวะวิสัยคือการยึดมั่นต่อข้อเท็จจริงอย่างเคร่งครัด ศาลมีหน้าที่ต้องแสวงหาความจริงแท้ในเนื้อหาของแต่ละคดีให้ปรากฏชัด (Principle of Substantive Truth) ซึ่งหมายความว่า การวินิจฉัยของศาลต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและถูกต้อง โดยให้น้ำหนักแก่พยานหลักฐานทั้งปวงตามความเป็นจริง²⁴ หน้าที่ดังกล่าวนี้มีมิใช่เป็นเพียงการรับฟังพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนออย่างเฉยเมย แต่ยังรวมถึงการที่ศาลต้องมีบทบาทเชิงรุกในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อให้ได้

¹⁹Judicial Conference of the United States, *Code of Conduct for United States Judges* (Administrative Office of the US Courts 2019), Canon 2A, Canon 3.

²⁰Thomas W. Merrill, 'Fair and Impartial Adjudication' (2019) 26 *George Mason Law Review* 897, 897.

²¹*SEC v Chenery Corp (Chenery II)*, 332 US 194 (1947)

²²Elise Muir, 'The Essence of the Fundamental Right to Equal Treatment: Back to the Origins' (2019) 20 *German Law Journal* 817, 818.

²³Paul Craig, *EU Administrative Law – The Acquis* (European Parliament 2010) 5–6, PE 432.745.

²⁴Robert S Summers, 'Formal Legal Truth and Substantive Truth in Judicial Fact-Finding – Their Justified Divergence in Some Particular Cases' (1999) 18 *Law and Philosophy* 497, 497–498, reprinted in *Cornell Law Faculty Publications*, Paper 1186.

ภาพรวมของคดีที่สมบูรณ์ที่สุด²⁵ ซึ่งแนวคิดนี้เชื่อมโยงโดยตรงกับอำนาจเชิงกระบวนการของศาลที่จะได้กล่าวถึงในลำดับถัดไป

2.2 ความเป็นภาวะวิสัยในการพิจารณาตีปกรอง: หลักประกันเชิงกระบวนการและเนื้อหา

2.2.1 ความเป็นภาวะวิสัยเชิงกระบวนการ

ความเป็นภาวะวิสัยเชิงกระบวนการ คือการรับประกันว่ากระบวนการพิจารณาของศาลได้ดำเนินไปอย่างยุติธรรมและเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน²⁶ เสาหลักของความเป็นภาวะวิสัยในมิตินี้คือ หลักการฟังความสองฝ่าย (Audi Alteram Partem) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้นำเสนอข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และข้อโต้แย้งของตนอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน²⁷ หลักการนี้สอดคล้องกับหลักประกันสิทธิตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due Process) ที่วางหลักไว้ว่า จะต้องไม่มีบุคคลใดถูกลิดรอนสิทธิโดยปราศจากกระบวนการที่เขาสامารถนำเสนอคดีของตนด้วยความมั่นใจว่าผู้ชี้ขาดมิได้มีใจเอนเอียงไปในทางที่จะพิพากษาให้เขาแพ้คดี²⁸ กระบวนการพิจารณาที่เปิดกว้างและเป็นกลางจึงเป็นกลไกที่ทำให้ศาลได้รับข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นภาวะวิสัย ก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดในเนื้อหาแห่งคดีต่อไป

ยิ่งไปกว่านั้น ความเป็นภาวะวิสัยเชิงกระบวนการในคดีปกรองยังมีลักษณะที่ซับซ้อนกว่าคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากผลของคำพิพากษาอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกหรือประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการพิจารณาตีปกรองจึงเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่กรณี แต่อาจมีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา สามารถเข้ามาในคดีได้ด้วยการร้องสอด²⁹ กลไกดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าความเป็นภาวะวิสัยของศาลมิได้จำกัดอยู่เพียงการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีเริ่มต้นเท่านั้น แต่ยังขยายไปถึงการรับฟังและพิจารณาผลประโยชน์ของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบทั้งหมด เพื่อให้ศาลสามารถมีข้อมูลที่รอบด้านและวินิจฉัยคดีบนพื้นฐานของภาพรวมแห่งผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิของเอกชนที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง

²⁵R R Verkerk, *Fact-Finding in Civil Litigation: A Comparative Perspective* (Intersentia 2010) 270, cited in Franz Klein, 'Aufgabe des Richters ist es, nach Wahrheit zu forschen, Wahrheit zu verkünden, denn ein wahres, richtiges Bild der Tatsachen ist die Hauptbedingung eines gerechten Spruches' (1901) *Vorträge über Zivilprozessrecht* 1, 122.

²⁶United Nations Human Rights Committee, *General Comment No 32: Article 14 – Right to Equality before Courts and Tribunals and to a Fair Trial*, CCPR/C/GC/32 (23 August 2007), paras. 8–15.

²⁷Frederick Schauer, 'English Natural Justice and American Due Process' (1976) 18 *William and Mary Law Review* 47, 56–58.

²⁸Henry J. Friendly, 'Some Kind of Hearing' (1975) 123 *University of Pennsylvania Law Review* 1267, 1279–1280.

²⁹*Code de justice administrative* (France), art R.632-1, version consolidée au 24 septembre 2025, *Legifrance*; *Verwaltungsgerichtsordnung* (Germany), §65 *Beiladung*, as amended by Gesetz vom 24. Oktober 2024 (BGBl. I Nr 328); พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44.

2.2.2 ความเป็นภาวะวิสัยเชิงเนื้อหา

ความเป็นภาวะวิสัยเชิงเนื้อหา คือ การที่ศาลเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของการกระทำทางปกครองว่ามีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง³⁰ ซึ่งถือเป็นสนามทดสอบความเป็นภาวะวิสัยเชิงเนื้อหาที่สำคัญที่สุด การตรวจสอบในมิตินี้ไม่ได้หมายความว่าศาลจะเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง³¹ อันจะเป็นการก้าวล่วงหลักการแบ่งแยกอำนาจ หากแต่เป็นการตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจนั้นมีข้อบกพร่อง (Ermessensfehler) หรือไม่ เช่น การใช้ดุลพินิจโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกับที่กฎหมายให้อำนาจ การใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต หรือการใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อหลักกฎหมายปกครองทั่วไป³²

การเกิดขึ้นของรัฐปกครอง (Administrative State) ในยุคปัจจุบัน ซึ่งมีหน่วยงานทางปกครองที่มีความเชี่ยวชาญและมีอำนาจดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และมักจะอยู่นอกเหนือการควบคุมทางการเมืองโดยตรง³³ ได้เปลี่ยนแปลงพลวัตของหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบดั้งเดิมไปอย่างสิ้นเชิง หากศาลยังคงยึดมั่นในแนวทางการตรวจสอบที่จำกัดอยู่เพียงความผิดพลาดอย่างชัดเจน (Manifest Error) ก็เท่ากับเป็นการละเลยความรับผิดชอบในทางตุลาการและปล่อยให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ³⁴ ดังนั้น การที่ศาลปกครองเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความเป็นภาวะวิสัยเชิงเนื้อหาของการใช้ดุลพินิจ จึงไม่ถือเป็นการก้าวล่วงอำนาจ แต่เป็นวิวัฒนาการที่จำเป็นของอำนาจตุลาการเพื่อตอบสนองต่อโครงสร้างของรัฐสมัยใหม่ และเพื่อเป็นหลักประกันสุดท้ายของหลักนิติรัฐ

2.3 เครื่องมือที่ส่งเสริมความเป็นภาวะวิสัย: กลไกเชิงสถาบันและหลักการ

2.3.1 ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบไต่สวน: กลไกเชิงรุกเพื่อการค้นหาความจริง

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยและอีกหลายประเทศในภาคพื้นยุโรปเป็นระบบไต่สวน ซึ่งศาลมีบทบาทเชิงรุก (Active Role) ในการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี แตกต่างจากระบบกล่าวหาที่ศาลเป็น

³⁰Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 114 Satz 1, Bundesgesetzblatt I S 686 (as amended 24 October 2024, BGBl I Nr 328); Conseil d'État (France), *Gomel*, 4 avril 1914, *Recueil Lebon*, p 308.

³¹*Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223 (CA) at 229–233 (Lord Greene M.R.).

³²Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 114, Bundesgesetzblatt I S 686 (as amended 24 October 2024, BGBl. I Nr. 328).

³³Jerry L. Mashaw, 'Federal Administration and Administrative Law in the Gilded Age' (2010) 119, 8 *The Yale Law Journal* 1362, 1362–1367.

³⁴Joana Mendes, *Law and Administrative Discretion in the EU: Value of a Comparative Perspective* (Yale Comparative Administrative Conference 2016) 5–7.

เพียงกรรมการ (Referee) ที่คอยควบคุมการแข่งขันระหว่างคู่กรณี³⁵ ระบบไต่สวนถูกออกแบบมาเพื่อแก้ไข ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณีโดยเนื้อแท้ โดยเฉพาะในคดีปกครองซึ่งคู่กรณีฝ่ายหนึ่งคือรัฐที่มี ทรัพยากรและข้อมูลเหนือกว่าเอกชน การที่ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เองไม่ว่าคู่กรณีจะร้อง ขอหรือไม่ก็ตาม³⁶ จึงเป็นหลักประกันสำคัญที่ทำให้ศาลสามารถค้นพบความจริงได้อย่างเป็นภาวะวิสัยและ อำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

ในระบบศาลปกครองไทย กลไกนี้ปรากฏอย่างชัดเจนผ่านบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ครบถ้วนเพื่อประโยชน์ของคู่กรณีทั้งสอง ฝ่าย นอกจากนี้ ยังมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลภายใน คือ ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งเป็นตุลาการนอกองค์คณะ ทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนคดีและให้ความเห็นทางคดีอย่างเป็นอิสระต่อองค์คณะก่อนการลงมติวินิจฉัย³⁷ ระบบดังกล่าวช่วยให้การตัดสินใจมีความรอบคอบและเป็นกลางมากยิ่งขึ้น

2.3.2 หลักกฎหมายปกครองทั่วไป: มาตรฐานกลางในการควบคุมดุลพินิจ

หลักกฎหมายปกครองทั่วไปเป็นเครื่องมือเชิงหลักการที่ศาลนำมาใช้เพื่อสร้างความเป็นภาวะ วิสัยเชิงเนื้อหา หลักการเหล่านี้เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยตรง แต่ เป็นหลักการที่ศาลสกัดออกมาจากแนวคิดพื้นฐานของหลักนิติรัฐและความยุติธรรม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการ อุดช่องว่างของกฎหมายและควบคุมการกระทำทางปกครองให้เป็นไปโดยชอบ หลักการสำคัญที่ศาลปกครอง นำมาใช้อยู่เสมอ เช่น หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) เป็นหลักการที่ศาลใช้เป็นกรอบในการ ตรวจสอบมาตรการทางปกครองที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ว่ามาตรการดังกล่าวมีความเหมาะสม จำเป็น และได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนที่ต้อง สูญเสียไปหรือไม่³⁸ และหลักความคาดหวังอันชอบธรรม (Legitimate Expectations) เป็นหลักประกันว่า ฝ่ายปกครองจะไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความคาดหวังอันชอบธรรมแก่ประชาชน โดยพลการ³⁹

³⁵Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives (AIHJA), 'Thailand – Supreme Administrative Court' AIHJA Official Website <<https://www.aihja.org/en/membre/thailand-supreme-administrative-court/>> accessed 8 October 2025.

³⁶ชลธิชา สุรัตน์สัญญา, 'บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในกระบวนการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองไทย: เปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาคดีของระบบศาลอื่นที่ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน' (2566) 16 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 1, 5.

³⁷พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁸วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรธ 3) 294-300.

³⁹Robert Thomas, *The Relationship Between English and European Community Administrative Law: The Principles of Legitimate Expectations and Proportionality* (PhD dissertation, University of Nottingham 1998) 113.

2.3.3 การอ้างอิงแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด: การสร้างความสม่ำเสมอและความสามารถในการคาดการณ์

แม้ระบบกฎหมายไทยซึ่งเป็นระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) จะไม่มีหลักการยึดถือคำพิพากษาของศาลสูงอย่างเคร่งครัด (Doctrine of Stare Decisis) เช่นเดียวกับระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) แต่ในทางปฏิบัติ แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่ฝ่ายปกครอง และเป็นแนวทางในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองชั้นต้น⁴⁰ การปฏิบัติตามแนวคำพิพากษาที่วางไว้ช่วยส่งเสริมความเป็นภาวะวิสัยในเชิงระบบ (Systemic Objectivity) โดยทำให้การปรับใช้กฎหมายมีความสม่ำเสมอและสามารถคาดการณ์ได้⁴¹ ซึ่งช่วยลดทอนความเป็นอัตวิสัยหรือการวินิจฉัยตามอำเภอใจของผู้พิพากษาแต่ละคน และบรรเทาภาพลักษณ์ของการใช้อำนาจตุลาการตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป เครื่องมือทั้งสามประการนี้ทำงานประสานกันเป็นโครงสร้างแห่งความเป็นภาวะวิสัย กล่าวคือ ระบบได้ส่วนทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงที่ใกล้เคียงความจริงที่สุด หลักกฎหมายปกครองทั่วไปทำหน้าที่เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ที่เป็นมาตรฐานสากล และแนวคำพิพากษากำหนดหน้าที่เป็นคู่มือที่สร้างความสม่ำเสมอในการใช้เครื่องมือวิเคราะห์เหล่านั้น เมื่อพิจารณาอย่างเป็นระบบ จะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามเชิงสถาบันในการสร้างกระบวนการตัดสินใจที่มีเหตุผลและตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นแก่นแท้ของความเป็นภาวะวิสัยในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของศาล

3. ความท้าทายและปัญหาในทางปฏิบัติที่กระทบต่อความเป็นภาวะวิสัย

3.1 ความท้าทายเชิงหลักการในการกำหนดขอบเขตการตรวจสอบดุลพินิจ

3.1.1 ปัญหาเส้นแบ่งระหว่างการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายกับการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายปกครอง

หัวใจของความตึงเครียดในกฎหมายปกครองไทยมิได้อยู่ที่ข้ออ้างว่า ศาลปกครองไม่อาจควบคุมหรือตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้อย่างเด็ดขาด หากแต่อยู่ที่การวางเส้นแบ่งเชิงสถาบันระหว่าง (ก) บทบาทของศาลในฐานะผู้พิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง กับ (ข) การก้าวล่วงเข้าไปตัดสินใจแทนฝ่ายบริหารในมิติความเหมาะสม ซึ่งจะทำให้ศาลมีสถานะเสมือนองค์กรบังคับบัญชาฝ่ายปกครอง อันขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจภายใต้หลักนิติรัฐ⁴² กล่าวคือ ศาลปกครองไทย

⁴⁰โสภณ รัตนกร, ‘ระบบกฎหมายไทยเป็นระบบซีวิลลอว์หรือคอมมอนลอว์’ (2558) 2 วารสารตุลพาห 1, 3.

⁴¹ American Bar Association, ‘Understanding Stare Decisis’ (Public Education Division) <https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/preview_home/understand-stare-decisis/> accessed 9 October 2025.

⁴²อานนท์ กระบวนศรี, ‘การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองฝรั่งเศส’ (2566) 12 วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ 132, 134-135.

ตรวจสอบดุลพินิจได้ในฐานะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจ โดยเฉพาะเมื่อปรากฏ เหตุการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามกรอบอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แต่ในขณะเดียวกัน ศาลจะจำกัดตนเองไม่เข้าไป วินิจฉัยแทนฝ่ายปกครอง โดยให้เหตุผลเชิงโครงสร้างรองรับ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ การตัดสินใจทาง บริหาร การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยมีลักษณะเป็นดุลพินิจความเชี่ยวชาญ และการใช้อำนาจดุลพินิจอันเป็นการ บริหารงานภายในองค์กร⁴³ ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกับการ ควบคุมดุลพินิจจึงมิใช่คนละเรื่องที่แยกขาด หากแต่เป็นความสัมพันธ์แบบตรวจสอบได้แต่ไม่แทนที่ ซึ่งต้อง อธิบายให้ชัดเพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจว่าดุลพินิจเป็นเขตปลอดการตรวจสอบของศาล

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งในเชิงประวัติศาสตร์มักถูกอธิบายว่า เป็นหนึ่งในต้นแบบสำคัญของกฎหมายมหาชนไทย จะเห็นแนวโน้มการพัฒนาบทบาทของศาลปกครองในอีก ทิศทางหนึ่ง กล่าวคือ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ได้พัฒนาหลักการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง โดยมองว่าการ ใช้ดุลพินิจเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง และความชอบด้วยกฎหมายของการ ใช้ดุลพินิจเป็นองค์ประกอบภายในของความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง⁴⁴ ศาลปกครอง ฝรั่งเศสจึงสามารถพัฒนาการตรวจสอบจากระดับความถูกต้องภายนอกหรือรูปแบบ ไปสู่การตรวจสอบเนื้อหา ของเหตุผลและข้อเท็จจริงที่ฝ่ายปกครองใช้ประกอบการตัดสินใจอย่างเข้มข้นยิ่งขึ้น⁴⁵ ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครอง ฝรั่งเศสจึงมีอำนาจเต็มในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว⁴⁶

3.1.2 หลักความได้สัดส่วนในฐานะเครื่องมือและข้อจำกัด

ท่ามกลางความไม่แน่นอนเชิงหลักการดังกล่าว ศาลปกครองไทยได้น้อมรับเอาหลักความได้ สัดส่วนมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หลักการนี้เรียกร้องให้ มาตรการทางปกครองต้องมีความสัมพันธ์ที่ได้สัดส่วนกันระหว่างวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุกับผลกระทบที่ เกิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยศาลจะพิจารณาใน 3 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ ความเหมาะสม (Suitability) ความจำเป็น (Necessity) และความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Proportionality in

⁴³ คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 'ความ เบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ' (ม.ป.ป.) 9.

⁴⁴ Agnès Bizard et Quirec de Kersaüson, 'Le Conseil d'État bâtit sa jurisprudence en matière d'arbitrage' (2016) 2 Cahiers de l'arbitrage 429, 429–431.

⁴⁵ วรพี แกน, 'การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยบิดเบือนอำนาจหรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ หรือโดยไม่สุจริต ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2558) 150–152; Charles H. Koch Jr., 'Administrative Law: Confining and Controlling Administrative Discretion Within the Seventh Circuit' (1977) 54, 2 Chicago-Kent Law Review 275, 275–277.

⁴⁶ อานันท์ กระบวนศรี, (เชิงอรรถ 41) 133–134.

the Strict Sense)⁴⁷ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.301/2564 สะท้อนให้เห็นว่า หลักความได้สัดส่วนทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการกำกับและควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยผลักดันให้ศาลต้องตรวจสอบในเชิงเนื้อหาว่า มาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้นั้น (1) มีความเหมาะสมต่อการบรรลุวัตถุประสงค์สาธารณะ (2) มีความจำเป็นในความหมายของการเป็นทางเลือกที่กระทบสิทธิน้อยกว่าเท่าที่พึงทำได้ และ (3) ไม่ก่อให้เกิดภาระหรือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรเมื่อชั่งน้ำหนักเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่มุ่งคุ้มครอง ในคดีดังกล่าว ศาลยังข้อสังเกตสำคัญว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้อง “ไม่ปรากฏมีข้อห้ามเกี่ยวกับสถานภาพโสดไว้แต่อย่างใด” อีกทั้งชี้ให้เห็นถึงเสรีภาพของบุคคลในการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันเพื่อสร้างครอบครัวและมีบุตรได้ จึงทำให้การกำหนดเงื่อนไข “โสด” มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิที่ฝ่ายปกครองต้องแสดงเหตุแห่งความจำเป็นอย่างเคร่งครัดตามหลักนิติรัฐและหลักคุ้มครองสิทธิ อย่างไรก็ตาม คดีนี้ยังสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของหลักความได้สัดส่วนอย่างเด่นชัด กล่าวคือ การวินิจฉัยว่า “จำเป็นหรือไม่” และ “เกินสมควรหรือไม่” มิได้เป็นเรื่องข้อเท็จจริงล้วน หากเป็นการประเมินเชิงคุณค่า (Value Judgment) ที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ อันอาจทำให้มาตรฐานการพิจารณาแปรผันได้ หากศาลมิได้แสดงเหตุผลในแต่ละขั้นให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบย้อนกลับได้ และสามารถเปรียบเทียบข้ามคดี (Cross-case Comparability) ได้ในระดับระบบ นอกจากนี้ ความเข้มข้นของหลักความได้สัดส่วนยังมีศักยภาพในการผลักดันให้ศาลต้องเข้าไปประเมินความสมเหตุสมผลของทางเลือกเชิงนโยบายที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจในระดับลึก ซึ่งอาจถูกโต้แย้งได้ว่าเป็นการก้าวล่วงไปสู่การแทนที่ดุลพินิจเชิงนโยบายของฝ่ายบริหาร ประเด็นดังกล่าวปรากฏชัดในคดีนี้ เมื่อฝ่ายปกครองยกเหตุผลเชิงนโยบายเกี่ยวกับภาระการฝึกอบรมและความเสี่ยงเพื่ออธิบายความเหมาะสมของการกำหนดเงื่อนไขสถานภาพ แต่ศาลเห็นว่าเหตุเช่นนั้นควรได้รับการจัดการด้วยมาตรการด้านการฝึกอบรมหรือมาตรการความปลอดภัย มากกว่าการตัดโอกาสของบุคคลโดยอาศัยสถานภาพส่วนบุคคล ผลเช่นนี้ชี้ว่า บทบาทของศาลในการชั่งน้ำหนักตามหลักความได้สัดส่วนจำต้องตั้งอยู่บนการให้เหตุผลที่มีโครงสร้าง เป็นระบบ และมีความสม่ำเสมอ เพื่อคงไว้ซึ่งความชอบธรรมของการตรวจสอบและหลีกเลี่ยงข้อครหาว่าการใช้หลักความได้สัดส่วนกลายเป็นการกำหนดนโยบายแทนฝ่ายปกครองในทางปฏิบัติ⁴⁸

นอกจากนี้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.162/2555 ยังเป็นอีกตัวอย่างสำคัญของการประยุกต์ใช้หลักความได้สัดส่วน โดยศาลวินิจฉัยว่าการที่เทศบาลเลือกใช้มาตรการก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีตเลียนคลองมหาสวัสดิ์ พร้อมวางท่อลอดคูและฝักกลบคลองซอยจนปิดกั้นทางสัญจรทางน้ำของประชาชน แทนการใช้บล็อกคอนเวิร์สซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบน้อยกว่า ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ก่อให้เกิด

⁴⁷ปรานี สุขศรี, หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด: ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) (สำนักงานศาลปกครอง มปป.) 12.

⁴⁸คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.301/2564

ภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควรและไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน⁴⁹ กล่าวได้ว่า การใช้หลักความได้สัดส่วน ผลักดันให้ศาลต้องทำการตรวจสอบในเชิงเนื้อหาที่เข้มข้นขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ศาลไม่ได้เพียงแค่ตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการหรือไม่ แต่ต้องก้าวไปไกลถึงขั้นชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ฝ่ายปกครองกล่าวอ้างกับภาระหรือความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับ กระบวนการนี้จึงเป็นการตรวจสอบเหตุผลและความสมเหตุสมผลของทางเลือกที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจอย่างลึกซึ้ง

ทว่าในขณะเดียวกัน หลักความได้สัดส่วนก็ได้สร้างความท้าทายใหม่ต่อความเป็นภาวะวิสัย แม้หลักการนี้จะมอบกรอบการวิเคราะห์ที่มีโครงสร้างชัดเจนและดูเป็นกลาง แต่ขั้นตอนสุดท้ายของการชั่งน้ำหนักประโยชน์ (ความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ) นั้น เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการประเมินคุณค่า (Value Judgment) อย่างเข้มข้น ซึ่งเปิดช่องให้มุมมองหรือนโยบายส่วนตัวของตุลาการสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อคำวินิจฉัยได้โดยง่าย สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งในตัวเองของกฎหมายปกครองไทย กล่าวคือ ในขณะที่ระบบยังคงยึดมั่นในแนวคิดดั้งเดิมที่ปฏิเสธการตรวจสอบดุลพินิจเพื่อเคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่กลับนำหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นเครื่องมือที่เรียกร้องการตรวจสอบเชิงเนื้อหาอย่างที่สุดมาใช้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ หลักความได้สัดส่วนอาจกลายเป็นเพียงเปลือกนอกแห่งภาวะวิสัย (Veneer of Objectivity) ที่บดบังความไม่แน่นอนเชิงหลักการที่ยังคงดำรงอยู่ภายใน การที่ไม่มีความมั่นใจที่ชัดเจนในระดับรัฐธรรมนูญว่าศาลสามารถตรวจสอบฝ่ายปกครองได้ลึกซึ้งเพียงใด ทำให้การนำเครื่องมือที่ดูเป็นกลางอย่างหลักความได้สัดส่วนมาใช้ กลับต้องขึ้นอยู่กับการตีความเชิงอัตวิสัยของศาลเองเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจและบทบาทของตนในแต่ละคดี หลักการนี้จึงไม่ได้เป็นหลักประกันของความเป็นภาวะวิสัยเสมอไป แต่กลับกลายเป็นสมรภูมิใหม่ที่สะท้อนถึงความลังเลและความขัดแย้งภายในของฝ่ายตุลาการเอง

3.2 ข้อจำกัดเชิงองค์ความรู้ในการประเมินข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน

3.2.1 ภาวะความไม่สมมาตรแห่งความเชี่ยวชาญระหว่างศาลกับฝ่ายปกครอง

ปัญหาใจกลางของกฎหมายปกครองสมัยใหม่คือสถานะที่เรียกว่า ความไม่สมมาตรแห่งความเชี่ยวชาญ (Asymmetry of Expertise)⁵⁰ กล่าวคือ หน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้าน เช่น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข หรือการกำกับดูแลภาคพลังงาน ย่อมสั่งสมองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และข้อมูลเชิงลึกที่ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการทั่วไปไม่มีทางทัดเทียมได้⁵¹ ปัญหานี้ปรากฏชัดเจนในคดีปกครองสิ่งแวดล้อม เช่น คดีที่เกี่ยวกับการอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งศาลถูกร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ตั้งอยู่บนฐานข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อนและแบบจำลองทางเทคนิคที่ศาลไม่มีศักยภาพพอที่จะประเมินความถูกต้องได้ด้วยตนเอง เช่น ในคดีมาบตาพุด ศาลต้องเผชิญ

⁴⁹คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.162/2555

⁵⁰Vincent Martenet, 'Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes from a Comparative Perspective' (2021) 54, 1 Vanderbilt Journal of Transnational Law 83, 134.

⁵¹D Hiep Truong, 'Daubert and Judicial Review: How Does an Administrative Agency Distinguish Valid Science from Junk Science?' (2000) 33 Akron Law Review 1, 4.

กับการชั่งน้ำหนักระหว่างข้อมูลลพิษกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยความเข้าใจเชิงเทคนิคอย่างลึกซึ้ง⁵²

3.2.2 หลักการยอมตนต่อความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง

เพื่อรับมือกับภาวะความไม่สมมาตรแห่งความเชี่ยวชาญ ระบบกฎหมายทั่วโลกได้พัฒนาหลักการการยอมตนของศาลต่อความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง (Judicial Deference to Administrative Expertise) ขึ้นมา โดยมีหลักการ Chevron Deference ของสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบที่ทรงอิทธิพลที่สุด หลักการนี้ซึ่งถูกใช้อยู่ราว 40 ปี วางกรอบการตรวจสอบสองขั้นตอน คือ (1) ศาลจะตรวจสอบก่อนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีความชัดเจนในประเด็นที่เป็นข้อพิพาทหรือไม่ หากชัดเจน ศาลและหน่วยงานต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์นั้น (2) แต่หากกฎหมายมีความคลุมเครือ ศาลจะยอมตน (Defer) ต่อการตีความของหน่วยงานทางปกครอง ตราบใดที่การตีความนั้นสมเหตุสมผล (Reasonable)⁵³ เหตุผลเบื้องหลังหลักการนี้อยู่ที่การยอมรับว่า หน่วยงานทางปกครองย่อมมีความรู้และความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิคในการกิจที่ตนกำกับดูแล เหนือกว่าศาล อีกทั้งยังมีฐานความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในฐานะองค์ประกอบของฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประมุขฝ่ายบริหาร และต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะผ่านกลไกความรับผิดชอบและการตรวจสอบของประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงหรือโดยอ้อม⁵⁴ อย่างไรก็ตาม กระแสความคิดในทางกฎหมายปกครองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาในคดี Loper Bright Enterprises v. Raimondo ในปี 2024 กลับหลักการ Chevron ดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Act) กำหนดให้ศาลต้องใช้วิจารณ์อย่างอิสระในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายทั้งหมด และความคลุมเครือของกฎหมายไม่ได้หมายความว่า รัฐสภาได้มอบอำนาจในการตีความกฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยปริยาย⁵⁵ การล่มสลายของหลักการ Chevron นี้ได้ส่งสัญญาณที่ทรงพลังไปทั่วโลกว่าแนวโน้มของศาลกำลังมุ่งไปสู่การตรวจสอบที่เข้มข้นและยืนยันทันทีในบทบาทการตีความกฎหมายของตนเองมากขึ้น

สำหรับระบบกฎหมายซีวิลลอว์ การจัดการความไม่สมมาตรแห่งความเชี่ยวชาญระหว่างศาลกับฝ่ายปกครองมักทำผ่าน การไต่ระดับความเข้มของการตรวจสอบ (Intensity of Review) มากกว่าการวางหลักการยอมตนต่อการตีความกฎหมายของหน่วยงานแบบทั่วไป ดังเห็นได้จากฝรั่งเศสที่พัฒนาเทคนิคการตรวจสอบแบบจำกัด (Contrôle Restreint) ในประเด็นเทคนิคหรือการประเมินเชิงผู้เชี่ยวชาญ โดยศาลเพ่ง

⁵²คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.884/2564

⁵³Chevron USA Inc v. Natural Resources Defense Council, Inc 467 US 837, 842-843 (1984).

⁵⁴Stuart M Gerson and Robert E Wanerman, 'Striking a Balance: The Supreme Court and the Future of Chevron Deference' (Epstein Becker & Green, 9 February 2024) <<https://www.ebglaw.com/insights/publications/striking-a-balance-the-supreme-court-and-the-future-of-chevron-deference>> accessed 9 October 2025.

⁵⁵Loper Bright Enterprises v Raimondo 603 US 290 (2024).

ตรวจเพียงว่ามีความผิดพลาดอย่างชัดเจนในการประเมินหรือไม่ มิได้เข้าไปแทนที่ดุลพินิจหรือการประเมินเชิงเทคนิคทั้งหมดของฝ่ายปกครอง ขณะที่บางบริบทศาลอาจยกระดับเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยลงไปถึงเหตุผลและฐานข้อเท็จจริง (Contrôle Normal) มากขึ้น เมื่อกฎหมายหรือสิทธิ/ผลกระทบสาธารณะเรียกร้องการคุ้มครองที่เข้มข้นกว่า⁵⁶ กลไกดังกล่าวจึงเป็นกลไกที่แตกต่างกันทางรูปแบบหรือหลักการ แต่ให้ผลหรือทำหน้าที่ใกล้เคียงกันในการแก้ปัญหาทางกฎหมายเดียวกัน กล่าวคือ ศาลมิได้ละอำนาจวินิจฉัยข้อกฎหมาย หากแต่เลือกไม่แทนที่การประเมินเชิงเทคนิคทั้งหมดด้วยดุลพินิจของศาลเอง และหันไปกำกับให้การตัดสินใจของฝ่ายปกครองมีเหตุผลที่ตรวจสอบได้ตามกรอบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ในทำนองเดียวกัน ในกฎหมายปกครองเยอรมัน ขอบเขตการตรวจสอบของศาลตั้งอยู่บนหลักกว่าศาลทำหน้าที่ตรวจสอบได้เพียงความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) มิใช่พิจารณาแทนฝ่ายปกครองว่า ทางเลือกใดเหมาะสมที่สุดในเชิงนโยบายหรือเชิงความเหมาะสมของผลลัพธ์ โดยศาลไม่ถูกผูกพันด้วยการตีความกฎหมายของหน่วยงานเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การตัดสินใจพิพากการประเมินเชิงเทคนิคที่ซับซ้อน ความเข้มของการตรวจสอบอาจถูกลดระดับลงตามข้อจำกัดด้านองค์ความรู้เฉพาะทางของศาล ภายใต้กรอบดังกล่าว กฎหมายเยอรมันจึงจำแนกดุลพินิจ (Ermessen) อันเป็นอำนาจเลือกได้ระหว่างทางเลือกหลายประการที่กฎหมายเปิดไว้ ออกจากขอบเขตการประเมินของฝ่ายปกครอง (Beurteilungsspielraum) ซึ่งเป็นพื้นที่การวินิจฉัยเชิงเทคนิคหรือเชิงวิชาชีพบางประเภท เพื่อรักษาดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของเอกชนกับการยอมรับพื้นที่การประเมินของฝ่ายปกครอง โดยศาลยังคงควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความสมเหตุสมผลของการตัดสินใจได้ภายใต้ระดับการตรวจสอบที่เหมาะสม⁵⁷

เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ ความสัมพันธ์ระหว่างโจทย์ของหลักการ Chevron กับศาลปกครองในระบบซีวิลลอว์อยู่ที่ปัญหาเชิงสถาบันร่วมกัน ว่าศาลควรวางบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองอย่างไร เมื่อการตัดสินใจพิพากความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและข้อมูลเชิงเทคนิคจำนวนมาก ทั้งนี้ แม้โดยหลักระบบซีวิลลอว์มักยืนยันอำนาจของศาลในการวินิจฉัยคำถามข้อกฎหมายด้วยวิธีแทนที่ดุลพินิจการตีความ (Substitution of Judgment) มากกว่าการยอมตนต่อการตีความของหน่วยงาน⁵⁸ แต่แบบจำลองของหลักการ Chevron แสดงให้เห็นเทคนิคอีกแบบหนึ่งของการจัดสรรบทบาท กล่าวคือ เมื่อพบบัญญัติแห่งกฎหมายคลุมเครือ ศาลอาจไม่แทนที่การตีความของหน่วยงาน หากการตีความนั้นยังอยู่ในขอบเขตที่

⁵⁶John Bell and François Lichère, *Contemporary French Administrative Law* (Cambridge University Press 2022) 191-193, 201-203 <<https://www.cambridge.org/core/books/contemporary-french-administrative-law/maintaining-legality/0395213FD7AEE279231EF46CFC24DC54>> accessed 26 February 2026.

⁵⁷Marion Eckertz-Höfer, 'The Judicial Review of Administrative Decisions in Germany' (paper presented at Australian National Conference, Administrative Review: Learning from Different Perspectives, Hunter Valley, 4 March 2010) 10.

⁵⁸Paul Craig, 'Law, Fact and Discretion in the UK, EU and the USA' (Sciences Po, Chair Mutations de l'Action Publique et du Droit Public (MADP), PDF) 3-4 <https://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr.chaire-madp/files/paul_craig.pdf?utm_source=chatgpt.com> accessed 26 February 2026.

ยอมรับได้และสมเหตุสมผล⁵⁹ แต่ระบบชีวิลลอว์มักตอบโจทย์เดียวกันผ่านการไล่ระดับความเข้มของการตรวจสอบ (Intensity of Review) และการกำกับเหตุผลหรือฐานพยานหลักฐาน โดยศาลเพิ่มความเข้มของการควบคุมได้ผ่านการเรียกร้องให้หน่วยงานให้เหตุผลมากขึ้นและตรวจเหตุผลนั้นอย่างใกล้ชิด ตลอดจนพิจารณาฐานหลักฐานรองรับการตัดสินใจเพื่อเสริมความรับผิดชอบและความชอบด้วยกฎหมาย⁶⁰

3.2.3 การรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานจากผู้เชี่ยวชาญ

เพื่อแก้ไขข้อจำกัดเชิงองค์ความรู้ ระบบวิธีพิจารณาดีปครองของไทยซึ่งใช้ระบบไต่สวนได้ให้อำนาจศาลอย่างกว้างขวางในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม⁶¹ ซึ่งรวมถึงการมีคำสั่งเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อช่วยให้ศาลเข้าใจประเด็นที่ซับซ้อนได้⁶² ในทางทฤษฎี นี่คือเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยลดช่องว่างทางความรู้และเสริมสร้างความเป็นภาวะวิสัยในการวินิจฉัยของศาล แต่ในทางปฏิบัติ กลไกนี้กลับเผชิญกับปัญหาที่บั่นทอนประสิทธิภาพของมันเอง ประการแรก การสรรหาผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริงเป็นเรื่องยากยิ่ง ผู้เชี่ยวชาญมักมีความเชื่อมโยงกับภาครัฐหรือภาคเอกชนซึ่งเป็นคู่กรณีในคดี ทำให้ความเห็นที่ได้อาจไม่ปลอดจากอคติ ประการที่สอง เมื่อคู่กรณีต่างนำผู้เชี่ยวชาญของตนมาเสนอความเห็นที่ขัดแย้งกัน ศาลซึ่งขาดความรู้พื้นฐานในเรื่องนั้น ๆ ก็ยังคงประสบปัญหาในการประเมินและชั่งน้ำหนักว่าความเห็นของผู้เชี่ยวชาญฝ่ายใดมีความน่าเชื่อถือมากกว่ากัน⁶³ สถานการณ์นี้อาจนำไปสู่สภาวะสงครามของผู้เชี่ยวชาญที่ทำให้ข้อเท็จจริงยิ่งคลุมเครือแทนที่จะกระจ่างชัด ประการสุดท้าย กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล โดยเฉพาะการดำเนินการที่ไม่มีกรอบระยะเวลาชัดเจน เช่น การแต่งตั้งและรอรับรายงานจากผู้เชี่ยวชาญ อาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การพิจารณาดีปครองเกิดความล่าช้า ซึ่งส่งผลให้ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรมตามหลักภาษิตกฎหมาย⁶⁴

ดังนั้น แม้ว่าเครื่องมือทางกระบวนการยุติธรรมอย่างการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญจะถูกออกแบบมาเพื่อเสริมสร้างความเป็นภาวะวิสัย แต่กลับสามารถสร้างปัญหาเชิงอัตวิสัยในรูปแบบใหม่ขึ้นมาได้ การที่ศาลพยายามแก้ไขปัญหาลักษณะองค์ความรู้ กลับกลายเป็นการสร้างปัญหาเชิงกระบวนการขึ้นมาแทน การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลางนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจของตุลาการ ซึ่งอาจได้รับอิทธิพลจากความเข้าใจหรืออคติส่วนตัวได้ รายงานของผู้เชี่ยวชาญแม้จะถูกนำเสนอในฐานะความเห็นที่เป็นกลาง ก็ยังประกอบด้วยสมมติฐานและระเบียบวิธีวิจัยที่ศาลอาจไม่มีศักยภาพพอที่จะตั้งคำถามได้ การพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญจึงเปรียบเสมือน

⁵⁹Craig (n 57) 4-5.

⁶⁰Craig (n 57) 28-29.

⁶¹Lasse Schuldt and Supakorn Wilatratsami, 'The Jurisprudence of the Supreme Administrative Court 2021' (2022) 2 Thai Legal Studies 138, 139

⁶²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶³ฐิติมา จันทน์, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพยานผู้เชี่ยวชาญในดีปครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2559) 29-30, 83.

⁶⁴เชมจิรา รัตนรังษี, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561) 2-3, 137.

การมอบหมายกระบวนการให้เหตุผลส่วนหนึ่งของศาลออกไปให้บุคคลภายนอก ซึ่งไม่ได้จัดความเป็นอัตวิสัยออกไปทั้งหมด เพียงแต่ย้ายที่จากตุลาการไปสู่ผู้เชี่ยวชาญ⁶⁵ และอาจนำไปสู่สภาวะกล่องดำ (Black Box) ที่ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญกลายเป็นปัจจัยชี้ขาดในคดีโดยที่ศาลไม่ได้ตรวจสอบอย่างถี่ถ้วน ซึ่งเป็นการบั่นทอนความเป็นภาวะวิสัยที่กระบวนการนี้มุ่งหวังจะบรรลุตั้งแต่แรก

3.3 แรงกดดันทางการเมืองและสังคมในการตรวจสอบการกระทำที่มีผลกระทบสูง

3.3.1 การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลและนโยบายสาธารณะ

ระบบกฎหมายปกครองไทยยอมรับหลักการที่ว่าการกระทำบางอย่างของฝ่ายบริหารที่เรียกว่า การกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) นั้น อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง⁶⁶ การกระทำเหล่านี้มักเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับสูง เช่น การดำเนินนโยบายต่างประเทศ (เช่น การทำสัญญาสันติภาพ หรือการทำสนธิสัญญา) หรือการตัดสินใจทางการเมืองที่สำคัญ (เช่น การยุบสภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องใช้กลไกความรับผิดชอบทางการเมือง (เช่น การตรวจสอบโดยรัฐสภา) ไม่ใช่ความรับผิดชอบทางกฎหมาย⁶⁷

ความท้าทายที่สำคัญคือการขีดเส้นแบ่งระหว่าง “การกระทำทางรัฐบาล” ที่ไม่อาจตรวจสอบได้กับ “การกระทำทางปกครอง” ที่ออกมาเพื่อปฏิบัติตามนโยบายนั้น ซึ่งศาลมีอำนาจตรวจสอบได้ เส้นแบ่งนี้มีความเลื่อนรางอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติโครงการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่อาจถือเป็นการกระทำทางรัฐบาล แต่กระบวนการเวนคืนที่ดินหรือการออกใบอนุญาตก่อสร้างที่ตามมา ย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบสิทธิของประชาชนและต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล ศาลจึงต้องเผชิญกับภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยไม่ก้าวล่วงไปวิพากษ์วิจารณ์ความเหมาะสมของตัวนโยบายที่เป็นต้นทาง หลักการนี้เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับหลักปัญหาการเมือง (Political Question Doctrine) ของสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าแม้แต่ในระบบที่มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการจำแนกคดีที่ศาลควรละเว้นการพิจารณาอย่างละเอียด⁶⁸ ก็ยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียงและมีความซับซ้อนสูง⁶⁹

3.3.2 ความมั่นคงแห่งชาติและสถานการณ์ฉุกเฉิน

ประเด็นด้านความมั่นคงแห่งชาติเป็นพื้นที่อ่อนไหวที่ศาลในหลายระบบกฎหมายมีแนวโน้มแสดงความยอมตน (Judicial Deference) ต่อฝ่ายบริหารในระดับสูง ศาลมักลังเลที่จะเข้าไปตรวจสอบหรือ

⁶⁵ วนิดา มัชรินทร์, ‘สรุปคำพิพากษาคดี Fields v. Treasurer of Missouri’ (2566) 16, 23 วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์นาวี 28, 33–34.

⁶⁶ สุชาติ เรืองแสงทองกุล, *การกระทำทางรัฐบาลและปัญหาการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2560) 156.

⁶⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรรถ 3) 270–272.

⁶⁸ *Baker v Carr*, 369 U.S. 186, 217 (1962).

⁶⁹ Louis Henkin, ‘Is There a ‘Political Question’ Doctrine?’ (1976) 85 The Yale Law Journal 597, 597–600.

ท้าทายการประเมินภัยคุกคามของฝ่ายบริหาร โดยให้เหตุผลว่าฝ่ายบริหารมีข้อมูล ข่าวกอง และศักยภาพเชิงสถาบันในการตัดสินใจที่เหนือกว่าเมื่อเทียบกับองค์กรตุลาการ⁷⁰ ในบริบทของประเทศไทย การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นตัวอย่างที่สะท้อนโครงสร้างอำนาจพิเศษ ซึ่งเปิดช่องให้รัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะมาตรา 9 ที่ให้นายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนดเพื่อยุติสถานการณ์ฉุกเฉินหรือป้องกันมิให้สถานการณ์ร้ายแรงมากขึ้น อำนาจดังกล่าวครอบคลุมมาตรการที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานหลายมิติ เช่น การจำกัดการเดินทาง การชุมนุม การใช้เส้นทางคมนาคม ตลอดจนการจำกัดการสื่อสารบางประเภท อีกทั้งเมื่อมีการประกาศ “สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง” กลไกอำนาจยังถูกยกระดับผ่านมาตรา 11 ซึ่งรองรับมาตรการที่เข้มข้นยิ่งขึ้น และในมิติการควบคุมตัว มาตรา 12 กำหนดเงื่อนไขเชิงหลักประกันว่าการควบคุมตัวต้องอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลา และต้องอาศัยการอนุญาตของศาล องค์ประกอบเหล่านี้ทำให้เห็นภาพเชิงระบบว่า เหตุผลด้านความมั่นคงและภาวะฉุกเฉินสามารถผลักดันให้มาตรฐานการตรวจสอบทางตุลาการอ่อนตัวลงได้อย่างไร ทั้งในเชิงระดับความเข้มของการพิจารณาและในเชิงการกำหนดขอบเขตอำนาจของศาล

อย่างไรก็ดี จุดชี้ขาดต่อปัญหาความเป็นภาวะวิสัยเชิงระบบในบริบทนี้ปรากฏชัดในผลของมาตรา 16 ซึ่งบัญญัติให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในขอบเขตที่กำหนดไว้ ผลทางนิติระบบคือ กลไกตรวจสอบถ่วงดุลโดยศาลปกครองถูกจำกัดลงในเชิงโครงสร้าง (Structural Constraint) เพราะข้อพิพาทจำนวนมากถูกบังคับให้เคลื่อนออกจากกรอบการตรวจสอบเนื้อหา (Substantive Review) ไปสู่การถกเถียงในชั้นต้นเรื่องเขตอำนาจศาล (Jurisdictional Review) เป็นสำคัญ ในขณะเดียวกัน มาตรา 17 วางกรอบความคุ้มกันความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เมื่อปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ซึ่งในด้านหนึ่งสะท้อนความพยายามจัดสมดุลระหว่างประสิทธิภาพของการบริหารภาวะวิกฤตกับหลักความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ แต่อีกด้านหนึ่งกลับทำให้ภาระของระบบตรวจสอบต้องพัฒนามาตรฐานการให้เหตุผลที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อทำให้ “ความจำเป็น” และ “ความไม่เกินสมควร” เป็นข้ออ้างที่ต้องพิสูจน์ได้ด้วยเหตุผลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และทดสอบได้ตามหลักนิติรัฐ หากไม่สามารถทำให้เกณฑ์ดังกล่าวมีความชัดเจนในทางปฏิบัติได้ ความเป็นภาวะวิสัยในคดีประเภทนี้ย่อมถูกนิยามใหม่ไปในทิศทางที่ลดทอนบทบาทศาลให้ทำหน้าที่ชี้ขาดเพียง “ประเด็นเชิงอำนาจ” มากกว่าการตรวจสอบ “สาระของการจำกัดสิทธิ” และท้ายที่สุดอาจกลายเป็นช่องทางหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ (Escape Hatch) ให้แก่เหตุผลเชิงการเมืองในห้วงเวลาที่ใช้อำนาจรัฐมีความเข้มข้นสูงสุด

หลักการการกระทำทางรัฐบาลและการยอมตนในประเด็นความมั่นคง จึงไม่ได้เป็นเพียงกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย แต่ยังทำหน้าที่เป็นกลไกในการรับมือ (Coping Mechanism) ของฝ่ายตุลาการ ซึ่งเผยให้เห็นถึง

⁷⁰Sheerin N S Haubenreich, ‘Sometimes You Have to Go Backwards to Go Forwards: Judicial Review and the New National Security Exception’ (2008) 8 Connecticut Public Interest Law Journal 1, 2–4.

ข้อจำกัดของอำนาจตุลาการในการควบคุมอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง การที่ศาลปฏิเสธที่จะตรวจสอบการกระทำเหล่านี้ไม่ได้เป็นผลมาจากการตีความตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากปัจจัยเชิงสถาบันที่ซับซ้อน ทั้งความเชื่อมั่นในความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหาร ความกังวลต่อความชอบธรรมและประสิทธิภาพของคำพิพากษา (หากศาลสั่งการในเรื่องนโยบายแล้วฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติตาม ย่อมทำลายอำนาจของศาลเอง) และสัญญาตณฺณในการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าโดยตรงกับฝ่ายการเมืองในประเด็นที่เป็นหัวใจของอำนาจรัฐ ดังนั้น ความเป็นภาวะวิสัยในคดีประเภทนี้จึงถูกนิยามใหม่ มันไม่ได้หมายถึงการปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงอย่างเป็นกลางอีกต่อไป แต่หมายถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจของศาลเองอย่างเป็นภาวะวิสัย การประกาศว่าเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นปัญหาการเมืองที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา (Non-justiciable) จึงเป็นการตัดสินใจเชิงกฎหมายและการเมืองที่ลึกซึ้ง แต่มันคือการตัดสินใจเกี่ยวกับเขตอำนาจ ไม่ใช่เนื้อหาของคดี ความท้าทายที่ใหญ่หลวงที่สุดต่อความเป็นภาวะวิสัยในขอบเขตนี้จึงอยู่ที่ตัวระบบกฎหมายเองได้สร้างช่องทางหลีกเลี่ยง (Escape Hatch) ซึ่งในห้วงเวลาที่สำคัญที่สุดของการใช้อำนาจรัฐ ข้อกำหนดในการตรวจสอบอย่างเป็นกลางตามหลักกฎหมายกลับต้องระงับไปเพื่อเปิดทางให้แก่ความจำเป็นทางการเมืองและการดำรงอยู่ของสถาบันตุลาการเอง

3.4 ปัญหาเชิงโครงสร้างและสถาบันที่กระทบต่อความเป็นอิสระของตุลาการ

3.4.1 คุณภาพระหว่างความเป็นอิสระกับความรับผิดชอบ

ความเป็นอิสระของตุลาการเป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรม เพราะเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองตุลาการจากแรงกดดันภายนอก ไม่ว่าจะเป็นจากฝ่ายการเมืองหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพล รัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองของไทยได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ศาลสามารถทำหน้าที่พิทักษ์ความยุติธรรมได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่น⁷¹ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระที่ปราศจากความรับผิดชอบต่อสังคม อาจกลายเป็นดาบสองคมที่อันตราย ดังที่มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า “แม้ว่าความเป็นอิสระของตุลาการจะเป็นหลักประกันที่สำคัญ ขณะเดียวกันก็มีโอกาสที่จะกลายเป็นเกราะป้องกันที่ช่วยปกป้องผู้พิพากษาจากการกระทำที่ผิดจรรยาบรรณได้ด้วย”⁷² ในบริบทเช่นนี้ การสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองความเป็นอิสระของตุลาการกับการสร้างกลไกให้ตุลาการต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม เพราะความเป็นอิสระและความรับผิดชอบมิใช่จุดหมายในตัวของมันเอง หากแต่เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน นั่นคือ ความยุติธรรมที่เป็นธรรม ไม่ลำเอียง และมีประสิทธิภาพ ความเป็นอิสระช่วยเสริมสร้างความกล้าหาญทางตุลาการของผู้พิพากษาในการตัดสินใจอย่างซื่อตรง ส่วนความรับผิดชอบช่วยหล่อหลอมความซื่อสัตย์ที่ผู้พิพากษาแสดงออกผ่านการปฏิบัติหน้าที่บนบัลลังก์⁷³ ทั้งนี้ ความเป็นอิสระที่แท้จริงยังหมายรวมถึงการปลอดจากอิทธิพลภายในองค์กรเอง ไม่ว่า

⁷¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรคสอง และมาตรา 198

⁷²สมชาย ปรีชาศิลปกุล, ‘คืนความเป็นอิสระให้ผู้พิพากษา คืนอำนาจตุลาการให้สังคม’ (The 101 World, 15 ตุลาคม 2562) <<https://www.the101.world/judicial-independence/>> สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2568.

⁷³David Pimentel, ‘Balancing Judicial Independence and Accountability in a Transitional State: The Case of Thailand’ (2016) 33 UCLA Pacific Basin Law Journal 155, 155–157.

จะเป็นการครอบงำจากตุลาการอาวุโสหรือฝ่ายบริหารศาลด้วย เพื่อให้การตัดสินใจเป็นผลของดุลพินิจทางกฎหมายที่บริสุทธิ์อย่างแท้จริง

3.4.2 ผลกระทบของระบบการแต่งตั้ง โยกย้าย และประเมินผลตุลาการ

กลไกการบริหารงานบุคคลของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) เป็นองค์กรหลัก⁷⁴ มีผลโดยตรงต่อการสร้างเสริมหรือบั่นทอนความเป็นภาวะวิสัยองค์ประกอบของ ก.ศป. และกระบวนการในการคัดเลือก แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง และโยกย้ายตุลาการ ล้วนเป็นปัจจัยกำหนดวัฒนธรรมองค์กรและพฤติกรรมของตุลาการ แม้จะไม่มีมาตรการแทรกแซงโดยตรงจากภายนอก แต่ระบบการบริหารงานบุคคลภายในศาลเองอาจก่อให้เกิดแรงกดดันในเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของตุลาการได้อย่างแนบเนียน กลไกต่าง ๆ เช่น ระบบการโยกย้ายตามวาระ หรือกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน แม้จะมีความจำเป็นเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารองค์กร แต่ก็อาจกลายเป็นแรงจูงใจให้ตุลาการหลีกเลี่ยงการมีคำพิพากษาที่แตกต่างจากแนวทางที่ศาลปกครองสูงสุดเคยวางไว้ หรือไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่ท้าทายหลักคำวินิจฉัยเดิม เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อความก้าวหน้าในวิชาชีพของตน ผลที่ตามมาคือการเกิดวัฒนธรรมแบบความคิดกลุ่ม (Groupthink) ซึ่งบั่นทอนบรรยากาศของการใช้เหตุผลอย่างอิสระ อันเป็นหัวใจสำคัญของความเป็นภาวะวิสัยในกระบวนการยุติธรรม⁷⁵

ปรากฏการณ์นี้สะท้อนถึงกลไกการควบคุมอย่างอ่อน (Soft Control) ที่แฝงอยู่ในระบบราชการตุลาการ แม้ตุลาการจะมีหลักประกันความเป็นอิสระอย่างเป็นทางการ แต่ในฐานะมนุษย์ที่มีความปรารถนาในความก้าวหน้าทางอาชีพ การตัดสินใจของตุลาการย่อมได้รับอิทธิพลจากความเข้าใจที่ว่าความก้าวหน้าของตนนั้นขึ้นอยู่กับประเมินผลจากตุลาการอาวุโสและ ก.ศป. สิ่งนี้สร้างแรงจูงใจที่ทรงพลังให้ตุลาการมีแนวโน้มที่จะปรับแนวทางการให้เหตุผลของตนให้สอดคล้องกับแนวทางที่เป็นที่ยอมรับของฝ่ายบริหารศาลหรือแนวคำพิพากษาของศาลสูง นี่ไม่ใช่การทุจริตหรือการถูกแทรกแซงโดยตรง แต่เป็นกระแสน้ำเชิงสถาบันที่ส่งเสริมความสอดคล้องมากกว่าความกล้าหาญทางความคิด ภัยคุกคามต่อความเป็นภาวะวิสัยที่ร้ายแรงที่สุดจึงอาจไม่ใช่โทรศัพท์จากนักการเมือง แต่เป็นความปรารถนาที่ฝังลึกอยู่ในจิตใต้สำนึกที่จะปรับแนวคิดของตนให้เข้ากับความคิดหวังของลำดับชั้นในองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นความท้าทายที่ตรวจจับและแก้ไขได้ยากกว่าการแทรกแซงที่โจ่งแจ้งอย่างยิ่ง

3.4.3 วัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิภาพกระบวนการพิจารณา

ท้ายที่สุด ความเป็นภาวะวิสัยมิได้ขึ้นอยู่กับหลักวิชาทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากยังขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาคดีด้วย กล่าวคือ ปัญหาความล่าช้าใน

⁷⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 198

⁷⁵ J Mark Ramseyer and Eric B Rasmusen, 'Why Are Japanese Judges So Conservative in Politically Charged Cases?' (2001) 95 American Political Science Review 331; Christopher R Drahozal, 'Judicial Incentives and the Appeals Process' (1998) 51 SMU Law Review 469, 476-477.

การพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยเป็นประเด็นที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง คำพิพากษาที่ถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ แต่ล่าช้าไปหลายปี ย่อมไม่สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างแท้จริง⁷⁶ และถือเป็นความล้มเหลวในเชิงปฏิบัติของความเป็นภาวะวิสัยในทางกระบวนการ นอกจากนี้ วัฒนธรรมภายในองค์กรศาลยังเป็นปัจจัยที่แม้จะจับต้องได้ยากแต่ทรงอิทธิพลอย่างยิ่ง⁷⁷ วัฒนธรรมที่ส่งเสริมความกล้าหาญทางตุลาการ ความใฝ่รู้ทางปัญญา และการยอมรับความเห็นต่าง จะเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความเป็นภาวะวิสัยภายในศาล⁷⁸ บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งมีหน้าที่เสนอความเห็นทางกฎหมายอย่างอิสระต่อองค์คณะ ก็เป็นกลไกหนึ่งที่ยออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการพิจารณาคดีอย่างรอบด้านและสร้างกลไกถ่วงดุลภายในองค์คณะเอง อย่างไรก็ตาม หากวัฒนธรรมองค์กรของศาลมีลักษณะเป็นแบบลำดับชั้นสูง ปิดกั้นความคิดเห็นที่แตกต่าง หรือไม่ส่งเสริมการอภิปรายอย่างเสรี ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการคิดเชิงวิพากษ์⁷⁹ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการตรวจสอบอย่างเป็นภาวะวิสัย

4. ข้อเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างความเป็นภาวะวิสัยในการตรวจสอบของศาล

4.1 ด้านกระบวนการและวิธีพิจารณา

4.1.1 การยกระดับบทบาทพยานผู้เชี่ยวชาญสู่การเป็นผู้ช่วยศาลอย่างแท้จริง

ในคดีปกครองสมัยใหม่ที่มีประเด็นเชิงเทคนิคหรือวิทยาการเฉพาะด้าน เช่น คดีสิ่งแวดล้อม โทรคมนาคม หรือผังเมือง ศาลย่อมไม่อาจมีความเชี่ยวชาญในทุกสาขาได้โดยสมบูรณ์ การมีกลไกสนับสนุนเพื่อช่วยให้ศาลเข้าถึงข้อเท็จจริงทางเทคนิคอย่างถูกต้องและเป็นกลางจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะบทบาทของพยานผู้เชี่ยวชาญ (Expert Witness) ซึ่งเป็นกลไกที่ให้อำนาจศาลได้สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นหรือจัดทำรายงานในประเด็นที่มีข้อกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลไกดังกล่าวยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการที่อาจกระทบต่อความเป็นภาวะวิสัยของกระบวนการพิจารณา ศาลจึงจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบในการประเมินน้ำหนักของความเห็นผู้เชี่ยวชาญ โดยคำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และความเป็นกลางของบุคคลนั้น โดยเฉพาะในกรณีที่คู่ความแต่ละฝ่ายเสนอผู้เชี่ยวชาญของตน ซึ่งมักมีแนวโน้มจะสนับสนุนฝ่ายตนเอง ทำให้ภาระในการกลั่นกรองและแสวงหาความจริงตกอยู่ที่ศาลเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

⁷⁶ เขมจิรา รัตนะรังษี (เชิงอรรถ 56) 1–3.

⁷⁷ Jakub J Brdulak and Przemysław Banasik, 'Organisational Culture and Change Management in Courts, Based on the Examples of the Gdańsk Area Courts' (2015) 14 International Journal of Contemporary Management 33, 37–38; Brian J Ostrom and Roger A Hanson, 'Understanding and Diagnosing Court Culture' (2009) 45 Court Review 104, 104–105.

⁷⁸ David Pimentel, 'Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges' Courage and Integrity' (2009) 57 Cleveland State Law Review 1, 19–21.

⁷⁹ Thanyanuch Tantikul, 'Cultural Differences in Control: How Thailand's Order-Centric Legal Mentality Shapes Its Constraining Lower-Court Practices' (2023) 25 Punishment & Society 1254, 1257–1258.

(1) จัดตั้งกลไกในการจัดทำและเผยแพร่บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่ขึ้นทะเบียนกับศาลในสาขาวิชาต่าง ๆ เช่น วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เศรษฐศาสตร์สาธารณะ การวางผังเมือง และเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น กระบวนการคัดเลือกและขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่เข้มงวด โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยพิจารณาทั้งคุณวุฒิ ประสบการณ์ และที่สำคัญที่สุดคือการตรวจสอบประวัติเพื่อให้มั่นใจในความเป็นกลางและปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน แนวทางนี้สอดคล้องกับระบบของฝรั่งเศสที่มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญของศาล เช่น สิ่งแวดล้อม การผังเมือง และสาธารณสุขเป็นประจำทุกปีทั้งในระดับศาลปกครองอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้น โดยมีประธานศาลปกครองอุทธรณ์เป็นผู้ดำเนินการจดทะเบียนและต่ออายุรายชื่อผู้เชี่ยวชาญหลังจากได้รับความเห็นจากคณะกรรมการที่ประกอบด้วยประธานศาลปกครองชั้นต้นและผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีอยู่ในบัญชีเดิม โดยรองประธานสภาแห่งรัฐเป็นผู้กำหนดหมวดหมู่สาขาความเชี่ยวชาญเพื่อใช้เป็นมาตรฐานร่วมกันในระดับประเทศ⁸⁰

(2) กำหนดสถานะทางกระบวนการของผู้เชี่ยวชาญที่ศาลแต่งตั้งให้เป็น “ผู้ช่วยศาล” โดยวางหลักเกณฑ์ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ชัดเจนว่า ผู้เชี่ยวชาญที่ศาลแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อของศาล มีสถานะเป็นผู้ช่วยศาล (auxiliary to the court) มีหน้าที่เสนอข้อเท็จจริงและความเห็นเชิงวิชาการแก่ศาลอย่างเป็นกลางเพื่อประโยชน์แห่งการค้นหาคำความจริงมิใช่ดำเนินการในฐานะพยานของคู่ความฝ่ายใด แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับระบบกฎหมายฝรั่งเศสซึ่งถือว่าผู้เชี่ยวชาญศาล (Expert Judiciaire) เป็นผู้ช่วยของผู้พิพากษา (Auxiliaire Du Juge) หรือผู้ร่วมงานชั่วคราวของผู้พิพากษาในการค้นหาคำความจริง (Collaborateur Occasionnel Du Juge)⁸¹ และระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งมองผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ช่วยของผู้พิพากษา (Richtergehilfe)⁸² โดยให้ศาลเป็นผู้คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญและเปิดโอกาสให้คู่ความคัดค้านได้ด้วยเหตุเดียวกับการคัดค้านผู้พิพากษา เช่น การมีส่วนได้เสีย ความเป็นญาติ หรือความเป็นปฏิปักษ์⁸³ ทั้งนี้ย่อมช่วยปรับพลวัตจากการต่อสู้ของผู้เชี่ยวชาญไปสู่การชี้แจงเชิงเทคนิคต่อ

⁸⁰ Cour administrative d'appel de Paris, *Je suis un expert* (Conseil d'État) <<https://www.conseil-etat.fr/cour-administrative-d-appel-de-paris/vos-demarches/je-suis-un-expert>>; Cour administrative d'appel de Nancy, *Je suis un expert* (Conseil d'État), <<https://nancy.cour-administrative-appel.fr/vos-demarches/je-suis-un-expert>>; Conseil national des compagnies d'experts de justice (CNCEJ), *Guide administratif des experts auprès des juridictions administratives* (2020) 6 <https://www.cncej.org/uploads/document/file/21/GUIDE_ADMINISTRATIF_VD.pdf>

⁸¹ Conseil National des Compagnies d'Experts de Justice, *Conseil National des Compagnies d'Experts de Justice* (CNCEJ 2023) 75–76; *L'EXPERTISE : La Synthèse en Questions(s)*, table ronde du 6 mars 2015 (CNCEJ, 2015) 29.

⁸² Peter Gottwald, 'Die Stellung des Sachverständigen und seines Gutachtens im deutschen Zivilprozess' (2018) 36 *Ritsumeikan Law Review* 121, 122–124.

⁸³ Germany, *Zivilprozessordnung* (ZPO), §§ 404 "Sachverständigenauswahl," 406 "Ablehnung eines Sachverständigen," 41 "Ausschluss von der Ausübung des Richteramtes," und 42 "Ablehnung eines Richters," konsolidierter Text, buzer.de, accessed October 10, 2025.

ศาล อันสอดคล้องกับปรัชญาของระบบไต่สวนและยกระดับความเป็นภาวะวิสัย ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีความซับซ้อน

4.1.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการแสวงหาข้อเท็จจริงเชิงรุกด้วยระบบบริหารจัดการคดี

หัวใจของระบบไต่สวนคือการมอบบทบาทเชิงรุกให้แก่ศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อให้มั่นใจว่าศาลจะมีข้อมูลที่สมบูรณ์เพียงพอต่อการวินิจฉัยชี้ขาดคดีอย่างเป็นธรรม โดยไม่ต้องผูกมัดอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอแต่เพียงฝ่ายเดียว ในทางปฏิบัติ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองไทยยังคงประสบปัญหาความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพเชิงระบบ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการพึ่งพาพยานเอกสารเป็นหลัก และขาดเครื่องมือในการกำกับติดตามกระบวนการอย่างเป็นรูปธรรม ประสบการณ์ของศาลในยุโรปสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการคดีเชิงรุก ซึ่งหมายถึงการที่ศาลมีบทบาทในการควบคุมและกำกับความคืบหน้าของคดีอย่างเป็นระบบตั้งแต่เริ่มรับฟ้องจนถึงการมีคำพิพากษา⁸⁴ แนวทางนี้ไม่ใช่เพียงเรื่องทางธุรการ หากแต่เป็นปรัชญาการทำงานที่เปลี่ยนบทบาทของศาลจากผู้รับเอกสารและคำให้การไปสู่ผู้จัดการกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้การแสวงหาความจริงดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) นำระบบบริหารจัดการคดี (Case Management System - CMS) มาปรับใช้อย่างเต็มรูปแบบ แม้ว่าศาลปกครองไทยจะได้พัฒนาระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ (e-Litigation Portal) เพื่อให้บริการประชาชนและบริหารจัดการคดีในระดับหนึ่งแล้ว แต่ควรมีการพัฒนาต่อยอดให้เป็นระบบ CMS ที่สมบูรณ์และครอบคลุมทุกมิติของการบริหารจัดการคดีภายในองค์กร โดยมีฟังก์ชันที่สามารถติดตามระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างละเอียด เช่น ระยะเวลาที่ใช้ในการรวบรวมพยานเอกสารจากหน่วยงานภายนอก ระยะเวลาในการรอความเห็นจากพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือระยะเวลาที่คดีค้างอยู่ระหว่างการนั่งพิจารณาแต่ละครั้ง⁸⁵ ที่สำคัญ ระบบควรมีกลไกการแจ้งเตือนอัตโนมัติ (Alert System)⁸⁶ ไปยังตุลาการเจ้าของสำนวนและผู้บริหารศาลเมื่อกระบวนการในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งเกิดความล่าช้าเกินกว่ากรอบเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งจะช่วยเปลี่ยนการบริหารจัดการคดีจากการใช้ความรู้สึกหรือการตรวจสอบเป็นรายกรณี ไปสู่การบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนฐานของข้อมูล (Data-driven Management) ทำให้สามารถระบุและแก้ไขปัญหาคอขวดในกระบวนการพิจารณาได้อย่างตรงจุด

⁸⁴Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *SATURN Guidelines on Judicial Time Management* (CEPEJ 2021)13 (Strasbourg, 9 December 2021), sec “A. Active case management”.

⁸⁵David C Steelman, John A Goerdt and James E McMillan, *Caseflow Management: The Heart of Court Management in the New Millennium* (National Center for State Courts 2004) xi-xii, 74-75.

⁸⁶Florida Supreme Court, *Florida Courts Technology Standards*, Version 3.0 (adopted May 2023), §5.6.1–§5.6.6, 30–31.

(2) กำหนดกรอบเวลามาตรฐานสำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยอาจอ้างอิงจากโมเดลของศาลในยุโรปที่จำแนกรอบเวลาตามระดับความซับซ้อนของคดี เช่น คดีทั่วไป (Normal Cases) คดีที่มีความซับซ้อน (Complex Cases) และคดีเร่งด่วน (Priority Cases) การกำหนดกรอบเวลามาตรฐานนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงกดดันที่ไม่สมเหตุสมผลต่อตุลาการ แต่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและบริหารจัดการคดีภายในองค์กร เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการประเมินประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือเป็นการสร้างความแน่นอนที่คาดหมายได้ให้แก่คู่ความและประชาชนเกี่ยวกับระยะเวลาที่คาดว่าจะได้รับความยุติธรรม การบังคับใช้กรอบเวลาดังกล่าวจะต้องควบคู่ไปกับกลไกกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ เช่น การที่ผู้บริหารศาลหรือศาลปกครองสูงสุดเข้ามาตรวจสอบหรือให้การสนับสนุนเมื่อพบว่าคดีในศาลชั้นต้นมีความล่าช้าเกินกว่ากรอบเวลามาตรฐานอย่างมีนัยสำคัญ⁸⁷

4.1.3 การอ้างความเป็นภาวะวิสัยในคดีความมั่นคงและสถานการณ์ฉุกเฉิน

แรงกดดันทางการเมืองและความมั่นคงอาจผลักดันให้ศาลนิยามความเป็นภาวะวิสัยใหม่เป็นเพียงการจำกัดเขตอำนาจของตนผ่านการประกาศความไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา (Non-justiciability) และกฎหมายบางประเภททำหน้าที่เป็นช่องทางหลักหนึ่ง ซึ่งทำให้ข้อกำหนดการตรวจสอบอย่างเป็นทางการต้องระงับไปในช่วงเวลาของรัฐใช้อำนาจเข้มข้นที่สุด ในเชิงหลักนิติรัฐ ปัญหาจึงมิใช่เพียงว่าศาลควรกล้าหาญมากขึ้น แต่คือการออกแบบเกณฑ์ และกระบวนการที่ทำให้ศาลสามารถตรวจสอบได้โดยไม่ถูกบังคับให้เลือกสุดโต่งระหว่างยอมตนทั้งหมดกับก้าวล่วงนโยบาย

(1) กำหนดเกณฑ์ความสามารถตรวจสอบได้โดยศาล (Justiciability) แบบแยกประเด็นแทนการปฏิเสธการพิจารณาแบบเหมารวม กล่าวคือ ข้ออ้างเรื่องความมั่นคงหรือสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ควรถูกทำให้พ้นการตรวจสอบโดยอัตโนมัติ ศาลควรประกาศเกณฑ์ขั้นต่ำที่ตรวจสอบได้ว่า (ก) ประเด็นใดเป็นข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่ศาลตรวจได้ เช่น ฐานอำนาจตามกฎหมาย ขั้นตอน เหตุผล ความจำเป็น และความได้สัดส่วนของมาตรการ และ (ข) ประเด็นใดเป็นการประเมินเชิงนโยบายที่ศาลอาจให้ความเคารพตามสมควร ทั้งนี้ เมื่อศาลจำกัดขอบเขตการตรวจสอบโดยอาศัยเหตุความเป็นประเด็นทางการเมืองหรือเหตุที่เกี่ยวข้อง ศาลควรให้เหตุผลเชิงโครงสร้างอย่างโปร่งใสทุกครั้ง เพื่อให้ความเป็นภาวะวิสัยไม่กลายเป็นการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ หากแต่เป็นความเป็นภาวะวิสัยแบบให้เหตุผลและตรวจสอบได้⁸⁸

(2) สร้างมาตรการวิธีพิจารณาเพื่อจัดการข้อมูลลับโดยยังคงแก่นของการพิจารณาที่เป็นธรรม กล่าวคือ ความท้าทายสำคัญของคดีความมั่นคงคือข้อเท็จจริงจำนวนหนึ่งถูกปกปิดด้วยเหตุความลับของทางราชการ หากศาลรับข้อมูลฝ่ายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้ง ความเป็นภาวะวิสัยเชิงกระบวนการย่อม

⁸⁷Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 'Towards European Timeframes for Judicial Proceedings: Implementation Guide, CEPEJ(2016)5PROV' <<https://rm.coe.int/16807481f2>> accessed October 22, 2025.

⁸⁸Baker v. Carr 369 US 186 (1962) 217; Jamal Greene, 'Foreword: Rights as Trumps?' (2018) 132 Harvard Law Review 28, 35, 119; Cornell Law School, Legal Information Institute, 'Political Question Doctrine' (Wex) <https://www.law.cornell.edu/wex/political_question_doctrine> accessed 26 February 2026.

สันคลอน ศาลจึงควรพัฒนาเครื่องมือที่กระทบสิทธิน้อยที่สุด เช่น (ก) การพิจารณาลับเฉพาะส่วน (In Camera) เท่าที่จำเป็น (ข) การจัดทำสรุปสาระสำคัญที่เปิดเผยได้ให้คู่กรณีตอบโต้ (Gist/Summarized Disclosure) และ (ค) ในกรณีที่การพิจารณาโดยใช้พยานหลักฐานลับเป็นสิ่งจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ศาลควรแต่งตั้งผู้แทนพิเศษที่ผ่านการตรวจสอบความมั่นคง (Special Advocate) เพื่อทำหน้าที่แทนคู่กรณีในการตรวจสอบและโต้แย้งพยานหลักฐานลับ อันเป็นการค้ำยันหลักการฟังความสองฝ่ายและความเป็นธรรมของกระบวนการพิจารณา⁸⁹ ทั้งนี้ ศาลต้องย้ำหลักว่าการจำกัดการเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น และต้องจำกัดเท่าที่จำเป็น โดยต้องไม่กระทบความเป็นธรรมโดยรวมของการพิจารณาคดี⁹⁰

4.2 ด้านการพัฒนาบุคลากร

4.2.1 การจัดทำแผนพัฒนาองค์ความรู้เฉพาะด้านเชิงรุกสำหรับตุลาการ

ข้อพิพาททางปกครองในปัจจุบันได้ก้าวข้ามขอบเขตของข้อกฎหมายแบบดั้งเดิมไปสู่ประเด็นที่มีความซับซ้อนทางเทคนิคและสหวิทยาการสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีเพียงประเด็นเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ แต่ยังเกี่ยวข้องกับแบบจำลองทางวิทยาศาสตร์ในการประเมินผลกระทบ คดีเกี่ยวกับการกำกับดูแลเศรษฐกิจดิจิทัลเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีบล็อกเชนและปัญญาประดิษฐ์ คดีด้านสาธารณสุขเกี่ยวข้องกับความรู้ทางระบาดวิทยาและเภสัชศาสตร์ การที่ตุลาการจะสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในเรื่องเหล่านี้ได้อย่างเป็นภาวะวิสัยและมีความหมายตุลาการจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในศาสตร์เฉพาะทางเหล่านั้นอย่างเพียงพอที่จะประเมินความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) ของการตัดสินใจทางปกครองได้ การขาดความเข้าใจในเนื้อหาเชิงเทคนิคอาจทำให้การตรวจสอบของศาลเป็นไปอย่างผิวเผินและขาดความลึกซึ้ง ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาองค์ความรู้เป็นไปอย่างยั่งยืนและทันต่อสถานการณ์ จำเป็นต้องยกระดับจากการดำเนินการเป็นรายกรณีไปสู่การวางแผนเชิงกลยุทธ์ในระยะยาว โดยอาจพิจารณาจากแนวปฏิบัติของสถาบันฝึกอบรมตุลาการชั้นนำในต่างประเทศ เช่น The National Judicial College (NJC) ของสหรัฐอเมริกา ที่มีการจัดทำหลักสูตรอบรมที่หลากหลายและทันสมัยครอบคลุมหัวข้อเฉพาะทางมากมาย เช่น การนำสืบพยานหลักฐานดิจิทัล และหลักฐานทางพันธุกรรมในการฟ้องคดีละเมิด และการยื่นพยานหลักฐานที่ถูกปรับแต่งด้วย AI ในคดี⁹¹ แนวทางเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการทัศน์ในการพัฒนาตุลาการที่ต้องเปลี่ยนจากการเรียนรู้ตามหลัง (Reactive Learning) ไปสู่การเรียนรู้เพื่ออนาคต (Anticipatory Learning) กล่าวคือ การรอให้เกิดคดีประเภทใหม่ ๆ ขึ้นก่อนแล้วจึงเริ่มจัดการอบรมนั้นอาจไม่ทันการณ์อีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

⁸⁹European Court of Human Rights (Fourth Section), Gulamhussein v The United Kingdom and Tariq v The United Kingdom (Applications nos 46538/11 and 3960/12), ‘Statement of Facts and Questions’ (19 March 2015) 2.

⁹⁰James Carruthers, ‘Closed Material Procedures in Civil Trials’ (unpublished paper, no publication date) 6.

⁹¹The National Judicial College, ‘Courses’ <<https://www.judges.org/courses/>> accessed October 10, 2025.

(1) จัดตั้งคณะทำงานพัฒนาหลักสูตรเชิงรุกที่ประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการจากหลากหลายสาขา และผู้เชี่ยวชาญจากภาคปฏิบัติในหน่วยงานกำกับดูแลต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ สแกนภาพอนาคต (Horizon Scanning) โดยการวิเคราะห์และคาดการณ์แนวโน้มของข้อพิพาททางปกครองที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้และไกล และนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการออกแบบและพัฒนาหลักสูตรการอบรม ที่ทันสมัยและตอบโจทย์ความต้องการล่วงหน้า

(2) สร้างเครือข่ายความร่วมมือเชิงสถาบันในระยะยาวกับคณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ คณะเทคโนโลยีสารสนเทศ และสถาบันวิจัยชั้นนำอื่น ๆ ทั่วประเทศ เพื่อร่วมกันพัฒนาหลักสูตรอบรมแบบสหวิทยาการที่มีความลึกซึ้งและเป็นปัจจุบันอย่างแท้จริง การลงทุนในการพัฒนาองค์ความรู้เชิงรุกเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะเพิ่มขีดความสามารถของตุลาการในการวินิจฉัยคดีที่ซับซ้อน เท่านั้น แต่ยังส่งผลโดยตรงต่อความน่าเชื่อถือ (Legitimacy) ของศาลในสายตาของฝ่ายปกครองและ สาธารณชนอีกด้วย เมื่อศาลแสดงให้เห็นว่ามีความเข้าใจในประเด็นทางเทคนิคอย่างถ่องแท้ คำพิพากษาของ ศาลก็จะมีน้ำหนักและได้รับการยอมรับมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดการโต้แย้งว่าศาลไม่เข้าใจข้อเท็จจริง และ เสริมสร้างบทบาทของศาลในฐานะผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริง

4.2.2 การปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กรแห่งความกล้าหาญทางจริยธรรม

ในวงการนิติศาสตร์สากล แนวคิดเรื่องความกล้าหาญทางจริยธรรม (Judicial Courage) ได้รับการยอมรับว่าเป็นคุณสมบัติที่สำคัญอย่างยิ่งของตุลาการ⁹² ซึ่งมีความหมายลึกซึ้งไปกว่าความกล้าหาญทั่วไป โดยหมายถึงความกล้าที่จะตัดสินใจคดีไปตามตัวบทกฎหมายและหลักการแห่งความยุติธรรมอย่างซื่อตรง โดยไม่หวั่นไหวต่อแรงกดดัน ไม่ว่าแรงกดดันนั้นจะมาจากฝ่ายการเมือง สื่อมวลชน หรือกระแสสังคม⁹³ ความกล้าหาญนี้คือการยึดมั่นในคำปฏิญาณตนของตุลาการที่จะ “*อำนวยความยุติธรรมแก่ปวงชนตามกฎหมาย โดยปราศจากอคติใด ๆ*”⁹⁴ สิ่งสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจคือ ความกล้าหาญทางจริยธรรมมิได้หมายถึงการ แสดงออกซึ่งความท้าทายหรือการเคลื่อนไหวทางการเมือง (Judicial Activism) ในทางกลับกัน มันคือ คุณธรรมที่ต้องมาพร้อมกับความซื่อตรงและความเป็นกลางเสมอ ตุลาการที่ยอมจำนนต่อแรงกดดันและตัดสินใจ คดีอย่างไม่เป็นธรรม ย่อมไม่ถือว่ามี ความกล้าหาญ เช่นเดียวกับตุลาการที่ตัดสินใจคดีโดยมีเป้าหมายทางการเมืองแอบแฝง ก็ไม่ถือว่ามี ความกล้าหาญทางจริยธรรมเช่นกัน ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ผนวกแนวคิดเรื่องความกล้าหาญทางจริยธรรมเข้าไปในหลักสูตรการอบรมด้านจริยธรรม ตุลาการ โดยอาจใช้วิธีการวิเคราะห์กรณีศึกษา ทั้งจากประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและต่างประเทศ เกี่ยวกับ

⁹²The Honourable Luc Martineau, ‘Does Judicial Courage Exist, and If So, Is It Necessary in a Democracy?’ (2018) 8 Western Journal of Legal Studies 1, 1–20.

⁹³Josh Blackman, ‘Judicial Courage’ (2022) 26 Texas Review of Law & Politics in 354, 356–381.

⁹⁴Judicial Office of England and Wales, *Guide to Judicial Conduct* (Judicial Office of England and Wales 2023); Part 2 (“Guiding Principles”) and Annex A (“Statement of Expected Behaviour”), esp. the judicial oath: “do right to all manner of people ... without fear or favour, affection or ill-will.” (Official PDF).

สถานการณ์ที่ตุลาการต้องเผชิญกับแรงกดดันมหาศาล และเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนถึงแนวทางการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนความกล้าหาญทางจริยธรรม เพื่อให้ตุลาการโดยเฉพาะตุลาการที่เพิ่งเข้ารับตำแหน่ง ได้มีการรอบความคิดและต้นแบบในการรับมือกับความท้าทายในอนาคต

(2) ส่งเสริมให้ผู้บริหารระดับสูงของศาลเป็นแบบอย่างและสื่อสารคุณค่านี้อย่างสม่ำเสมอ กล่าวคือ วัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งมักเกิดจากการนำของผู้บริหาร ประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการอาวุโสจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการเป็นแบบอย่างและสื่อสารคุณค่าของความกล้าหาญทางจริยธรรมให้ปรากฏอย่างชัดเจนและสม่ำเสมอ ทั้งผ่านคำวินิจฉัยในคดีสำคัญ และการแสดงทัศนะในเวทีต่าง ๆ เพื่อสร้างบรรยากาศและวัฒนธรรมองค์กรที่สนับสนุนให้ตุลาการทุกระดับชั้นมีความมั่นใจที่จะตัดสินใจอย่างตรงไปตรงมาตามหลักกฎหมาย โดยไม่ต้องกังวลต่อผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์หรือแรงเสียดทานจากภายนอก

4.3 ด้านหลักการและบรรทัดฐาน

4.3.1 การวางบรรทัดฐานการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจตามหลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น เพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ชัดเจนและสมบูรณ์ จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) วางหลักที่อธิบายและประยุกต์ใช้หลักความได้สัดส่วนทั้ง 3 องค์ประกอบอย่างเป็นระบบ และชัดเจน และแสดงกระบวนการให้เหตุผลและวินิจฉัยตามหลักความได้สัดส่วนครบทั้งสามขั้นตอนอย่างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการชี้แจงน้ำหนักประโยชน์สาธารณะ เพื่อเป็นต้นแบบและแนวทางที่ชัดเจนสำหรับศาลปกครองชั้นต้นและหน่วยงานทางปกครองในการทำความเข้าใจและปฏิบัติตาม

(2) ส่งเสริมการให้เหตุผลในคำพิพากษาที่สะท้อนการชี้แจงน้ำหนักอย่างโปร่งใส โดยแสดงให้เห็นในเหตุผลแห่งคำพิพากษาอย่างชัดเจนว่า ศาลได้ทำการชี้แจงน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ฝ่ายปกครองกล่าวอ้างกับสิทธิเสรีภาพหรือภาระของเอกชนที่ได้รับผลกระทบอย่างไร มีการพิจารณาปัจจัยอะไรบ้าง และด้วยเหตุผลใดศาลจึงเห็นว่ามาตรการของฝ่ายปกครองนั้น “ได้สัดส่วน” หรือ “ไม่ได้สัดส่วน” ในความหมายอย่างแคบ การวางบรรทัดฐานเรื่องนี้ให้ชัดเจนไม่เพียงแต่จะยกระดับคุณภาพของคำพิพากษาเท่านั้น แต่ยังเป็นการยกระดับมาตรฐานการให้เหตุผลของฝ่ายปกครองอีกด้วย

4.3.2 การส่งเสริมวงจรการพัฒนาหลักกฎหมายผ่านการวิพากษ์วิจารณ์ทางวิชาการ

การพัฒนากฎหมายปกครองให้ทันสมัยและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ไม่อาจเกิดขึ้นจากฝ่ายตุลาการเพียงลำพัง หากต้องอาศัยระบบนิเวศทางปัญญา (Intellectual Ecosystem) ที่มีการแลกเปลี่ยน ถกเถียง และวิพากษ์ระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายวิชาการอย่างต่อเนื่อง ในประเทศที่มีกฎหมายก้าวหน้า บทวิจารณ์คำพิพากษาในวารสารกฎหมายมีบทบาทสำคัญในการสะท้อนผลกระทบและนัยทางสังคม

ของคำวินิจฉัย ช่วยให้ศาลทบทวนและพัฒนาหลักการให้เฉียบคมและทันสมัยอยู่เสมอ⁹⁵ การที่ศาลปฏิเสธข้อมูลป้อนกลับจากสังคมและแวดวงวิชาการ อาจทำให้เกิดภาวะหลักกฎหมายแข็งตัว (Doctrinal Sclerosis) ซึ่งขัดต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น ศาลจึงควรมีบทบาทในฐานะผู้มีส่วนร่วมในระบบนิเวศทางปัญญาในการเปิดรับคำวิจารณ์อย่างสร้างสรรค์ไม่ใช่การลดทอนอำนาจศาล แต่เป็นการเสริมสร้างความชอบธรรมและพลังทางปัญญาขององค์กร เพื่อให้เกิดวงจรการพัฒนากฎหมายที่ต่อเนื่องและยั่งยืน จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ส่งเสริมนโยบายการเข้าถึงคำพิพากษาอย่างเปิดกว้าง เนื่องจากการศึกษาวิจัยและวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาจะเกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวางและมีคุณภาพก็ต่อเมื่อนักวิชาการและสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลคำพิพากษฉบับเต็มได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว สำนักงานศาลปกครองจึงควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลคำพิพากษาออนไลน์ให้มีความสมบูรณ์และเป็นมิตรต่อผู้ใช้งาน (User-Friendly) โดยให้สามารถสืบค้นคำพิพากษฉบับเต็มได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย การเปิดกว้างทางข้อมูลนี้เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการกระตุ้นให้เกิดการวิเคราะห์วิจารณ์ทางวิชาการ

(2) จัดเวทีเสวนาทางวิชาการระหว่างศาลกับนักวิชาการอย่างสม่ำเสมอ อาจเป็นรายไตรมาสหรือรายครึ่งปี เพื่อหยิบยกประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจจากคำพิพากษาที่สำคัญมาอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เวทีดังกล่าวจะเป็นการสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการแลกเปลี่ยนความเห็นเชิงวิพากษ์อย่างสร้างสรรค์ ทำให้นักวิชาการได้รับทราบถึงเหตุผลเบื้องหลังคำวินิจฉัยของศาลอย่างลึกซึ้งขึ้น ในขณะเดียวกันตุลาการก็จะได้รับฟังมุมมองและข้อวิจารณ์จากภายนอก ซึ่งอาจนำไปสู่การทบทวนความคิดและเปิดรับประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวคำพิพากษาในอนาคต การสร้างกลไกที่เอื้อให้นักวิชาการเข้าถึงข้อมูลและมีเวทีในการแสดงความคิดเห็นได้ง่ายขึ้น จะก่อให้เกิดวงจรเชิงบวก คือ คำพิพากษาที่มีคุณภาพ ย่อมนำไปสู่บทวิจารณ์ที่ลึกซึ้ง และบทวิจารณ์ที่ลึกซึ้งก็จะช่วยชี้นำการพัฒนาแนวคำพิพากษาในอนาคตให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ซึ่งเป็นหัวใจของการรักษาความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในระยะยาว

5. สรุป

การตรวจสอบการกระทำทางปกครองอย่างเป็นภาวะวิสัยคือกลไกสำคัญในการธำรงหลักนิติรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการเฉพาะด้านจึงมีบทบาทสำคัญในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและปราศจากอคติ การตรวจสอบที่มีความเป็นภาวะวิสัยหมายถึงการวินิจฉัยที่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เหตุผลที่ตรวจสอบได้ และความเป็นกลางทางวิชาชีพ ซึ่งสะท้อนผ่านทั้งหลักการฟังความสองฝ่าย ระบบไต่สวนเชิงรุก และการปรับใช้หลักกฎหมายปกครองทั่วไป เช่น หลักความได้สัดส่วนและหลักความคาดหวังอันชอบธรรม อย่างไรก็ตาม ศาลยังเผชิญความท้าทายหลายประการ ทั้งข้อจำกัดเชิงองค์ความรู้ในคดีที่ซับซ้อนทางเทคนิค

⁹⁵Diane P Wood, 'Legal Scholarship for Judges' (2015) 124 The Yale Law Journal 2592, 2592-2607; Daphne Barak-Erez, 'Writing Law: Reflections on Judicial Decisions and Academic Scholarship' (2015) 41 Queen's Law Journal 255, 255-274.

เส้นแบ่งระหว่างการตรวจสอบกับการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายบริหาร ตลอดจนแรงกดดันทางการเมืองและวัฒนธรรมองค์กรภายในศาลเอง ปัญหาเหล่านี้ชี้ว่าความเป็นภาวะวิสัยมิได้เกิดจากความซื่อสัตย์ของตุลาการเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยโครงสร้างเชิงสถาบัน กระบวนการ และวัฒนธรรมองค์กรที่สนับสนุนการใช้เหตุผลอย่างอิสระ

การเสริมสร้างความเป็นภาวะวิสัยจึงควรมุ่งไปที่สามมิติหลัก ได้แก่ (1) การพัฒนากระบวนการพิจารณาให้มีระบบบริหารจัดการคดีที่มีประสิทธิภาพและใช้ผู้เชี่ยวชาญศาลเป็น “ผู้ช่วยศาล” เพื่อเพิ่มความเที่ยงตรงทางเทคนิค (2) การยกระดับความรู้เฉพาะทางของตุลาการผ่านการฝึกอบรมเชิงรุกในประเด็นสมัยใหม่ และ (3) การปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดกว้างและส่งเสริมความกล้าหาญทางวิชาชีพ เพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยคดีได้อย่างอิสระ เป็นกลาง และโปร่งใส ท้ายที่สุด การตรวจสอบอย่างเป็นภาวะวิสัยไม่เพียงสะท้อนความยุติธรรมในเชิงกระบวนการ แต่ยังเป็นหลักประกันของความเชื่อมั่นในตุลาการและเสถียรภาพของระบอบนิติรัฐ การศึกษาต่อไปควรมุ่งวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรฐานการตรวจสอบดุลพินิจระหว่างประเทศ และพัฒนาแนวทางการประยุกต์เทคโนโลยีเพื่อยกระดับประสิทธิภาพและความโปร่งใสของศาลปกครองไทยในอนาคต

รายการอ้างอิง

- เชมจิรา รัตนะรังษี, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561).
- คณะกรรมการศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ’ (ม.ป.ป.).
- ชลธิชา สุรัตน์สัญญา, ‘บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีในกระบวนการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองไทย: เปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาคดีของระบบศาลอื่นที่ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน’ (2566) 16 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 1.
- ฐิติมา จันทนุ, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2559).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน: หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2561).
- ปรานี สุขศรี, หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด: ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) (สำนักงานศาลปกครอง มปป.).
- วนิดา มัชรินทร์, ‘สรุปคำพิพากษาคดี Fields v. Treasurer of Missouri’ (2566) 16 วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวี 28.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 3, อ่านกฎหมาย 2564) 270–272.
- วันรพี แกน, ‘การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยบิดเบือนอำนาจหรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ หรือโดยไม่สุจริต ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2558).
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล, ‘คืนความเป็นอิสระให้ผู้พิพากษา คืบอำนาจตุลาการให้สังคม’ (The 101 World, 15 ตุลาคม 2562) <<https://www.the101.world/judicial-independence/>> สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2568.
- สุชาดา เรืองแสงทองกุล, การกระทำทางรัฐบาลและปัญหาการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2560).
- โสภณ รัตนกร, ‘ระบบกฎหมายไทยเป็นระบบซีวิลลอว์หรือคอมมอนลอว์’ (2558) 2 วารสารดุลพาห 1.
- อานันท์ กระบวนศรี, ‘การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองฝรั่งเศส’ (2566) 12 วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ 132.

- Agnès Bizard et Quirec de Kersäuson, 'Le Conseil d'État bâtit sa jurisprudence en matière d'arbitrage' (2016) 2 Cahiers de l'arbitrage 429.
- Amalia Amaya, 'Justification, Coherence, and Epistemic Responsibility in Legal Fact-Finding' (2008) 5 Episteme 306.
- Amalia Amaya, 'Legal Justification by Optimal Coherence' (2011) 24 Ratio Juris 304.
- American Bar Association, 'Understanding Stare Decisis' (Public Education Division) <https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/preview_home/understand-stare-decisis/> accessed 9 October 2025.
- Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives (AIHJA), 'Thailand – Supreme Administrative Court' AIHJA Official Website <<https://www.aihja.org/en/membre/thailand-supreme-administrative-court/>> accessed 8 October 2025.
- Brian J Ostrom and Roger A Hanson, 'Understanding and Diagnosing Court Culture' (2009) 45 Court Review 104.
- Charles H. Koch Jr., 'Administrative Law: Confining and Controlling Administrative Discretion Within the Seventh Circuit' (1977) 54 Chicago-Kent Law Review 275, 275–277.
- Christopher F Zurn, 'Habermas's Discourse Theory of Law' in Barbara Fultner (ed) *Jürgen Habermas: Key Concepts* (Acumen 2011) 194.
- Christopher R Drahozal, 'Judicial Incentives and the Appeals Process' (1998) 51 SMU Law Review 469.
- Conseil national des compagnies d'experts de justice (CNCEJ), *Guide administratif des experts auprès des juridictions administratives* (2020) 6 <https://www.cncej.org/uploads/document/file/21/GUIDE_ADMINISTRATIF_VD.pdf>
- Cornell Law School, Legal Information Institute, 'Political Question Doctrine' (Wex) https://www.law.cornell.edu/wex/political_question_doctrine
- Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *SATURN Guidelines on Judicial Time Management* (CEPEJ 2021).
- Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 'Towards European Timeframes for Judicial Proceedings: Implementation Guide, CEPEJ(2016)5PROV' (Strasbourg: Council of Europe 2016) <<https://rm.coe.int/16807481f2>> accessed 22 October 2025.

- Cour administrative d'appel de Nancy, *Je suis un expert* (Conseil d'État) <<https://nancy.cour-administrative-appel.fr/vos-demarches/je-suis-un-expert>>
- Cour administrative d'appel de Paris, *Je suis un expert* (Conseil d'État) <<https://www.conseil-etat.fr/cour-administrative-d-appel-de-paris/vos-demarches/je-suis-un-expert>>
- D Hiep Truong, 'Daubert and Judicial Review: How Does an Administrative Agency Distinguish Valid Science from Junk Science?' (2000) 33 Akron Law Review 1.
- Daphne Barak-Erez, 'Writing Law: Reflections on Judicial Decisions and Academic Scholarship' (2015) 41 Queen's Law Journal 255.
- David C Steelman, John A Goerdts and James E McMillan, *Caseflow Management: The Heart of Court Management in the New Millennium* (National Center for State Courts 2004).
- David Pimentel, 'Balancing Judicial Independence and Accountability in a Transitional State: The Case of Thailand' (2016) 33 UCLA Pacific Basin Law Journal 155.
- David Pimentel, 'Reframing the Independence v. Accountability Debate: Defining Judicial Structure in Light of Judges' Courage and Integrity' (2009) 57 Cleveland State Law Review 1.
- Diane P Wood, 'Legal Scholarship for Judges' (2015) 124 The Yale Law Journal 2592.
- Elise Muir, 'The Essence of the Fundamental Right to Equal Treatment: Back to the Origins' (2019) 20 German Law Journal 817.
- European Court of Human Rights (Fourth Section), *Gulamhussein v The United Kingdom and Tariq v The United Kingdom* (Applications nos 46538/11 and 3960/12), 'Statement of Facts and Questions' (19 March 2015).
- European Court of Human Rights, *Guide on Article 6 of the Convention – Right to a Fair Trial (civil limb)* (Council of Europe 2020).
- European Union Agency for Fundamental Rights & Council of Europe, *Handbook on European Law Relating to Access to Justice* (Publications Office of the EU 2016).
- F Whyte, 'Bias and the Special Place of the Supreme Court' (Bachelor of Laws (with Honours) dissertation, University of Otago 2008).
- Farrah Ahmed and Adam Perry, 'Expertise, Deference, and Giving Reasons' (2012) Public Law 1.
- Filippo Borriello, 'The Judicial Review of Technical Discretion in the Activity of the Independent Administrative Authorities' (2021) 12 Federalismi.it 1.

- Frederick Schauer, 'English Natural Justice and American Due Process' (1976) 18 William and Mary Law Review 47.
- Gonzalo Villa-Rosas and Jorge Luis Fabra-Zamora, 'Introduction: The Meanings of 'Objectivity'' in Gonzalo Villa-Rosas and Jorge Luis Fabra-Zamora (eds) *Objectivity in Jurisprudence, Legal Interpretation and Practical Reasoning* (Edward Elgar 2023) 11.
- Henry J Friendly, 'Some Kind of Hearing' (1975) 123, 3 University of Pennsylvania Law Review 1267.
- J Mark Ramseyer and Eric B Rasmusen, 'Why Are Japanese Judges So Conservative in Politically Charged Cases?' (2001) 95 American Political Science Review 331.
- Jakub J Brdulak and Przemysław Banasik, 'Organisational Culture and Change Management in Courts, Based on the Examples of the Gdańsk Area Courts' (2015) 14 International Journal of Contemporary Management 33.
- Jamal Greene, 'Foreword: Rights as Trumps?' (2018) 132 Harvard Law Review 28.
- James Carruthers, 'Closed Material Procedures in Civil Trials' (unpublished paper, no publication date).
- Jerry L. Mashaw, 'Federal Administration and Administrative Law in the Gilded Age' (2010) 119, 8 The Yale Law Journal 1362.
- Joana Mendes, *Law and Administrative Discretion in the EU: Value of a Comparative Perspective* (Yale Comparative Administrative Conference 2016).
- John Bell and François Lichère, *Contemporary French Administrative Law* (Cambridge University Press 2022) <https://www.cambridge.org/core/books/contemporary-french-administrative-law/maintaining-legality/0395213FD7AEE279231EF46CFC24DC54>
- Jorge Luis Fabra-Zamora and Gonzalo Villa-Rosas, eds., *Objectivity in Jurisprudence, Legal Interpretation and Practical Reasoning* (Edward Elgar 2022), cited in Jorge Luis Fabra-Zamora, 'Probing the Meaning of Objectivity in the Law' (University at Buffalo School of Law) <<https://www.law.buffalo.edu/links/2023-January/fabra-zamora.html>> accessed 10 October 2025
- Josh Blackman, 'Judicial Courage' (2022) 26 Texas Review of Law & Politics in 354.
- Judicial Conference of the United States, *Code of Conduct for United States Judges* (Administrative Office of the U.S. Courts 2019).

- Judicial Office of England and Wales, *Guide to Judicial Conduct* (Judicial Office of England and Wales 2023)
- Kathleen G Noonan, Charles F Sabel, and William H. Simon, 'Legal Accountability in the Service-Based Welfare State: Lessons from Child Welfare Reform' (2009) 34 *Law & Social Inquiry* 523.
- Lasse Schuldt and Supakorn Wilatratsami, 'The Jurisprudence of the Supreme Administrative Court 2021' (2022) 2 *Thai Legal Studies* 138.
- Louis Henkin, 'Is There a 'Political Question' Doctrine?' (1976) 85, 5 *The Yale Law Journal* 597.
- Marion Eckertz-Höfer, 'The Judicial Review of Administrative Decisions in Germany' (paper presented at Australian National Conference, Administrative Review: Learning from Different Perspectives, Hunter Valley, 4 March 2010).
- Mark Van Hoecke, 'Objectivity in Law and Jurisprudence' in Jaakko Husa and Mark Van Hoecke (eds.), *Objectivity in Law and Legal Reasoning* (Hart 2013).
- Matthew H. Kramer, *Objectivity and the Rule of Law* (Cambridge University Press, 2007) xi–xiii;
- Jeremy Waldron, 'The Rule of Law and the Importance of Procedure' (2010) NYU School of Law Public Law & Legal Theory Research Paper No. 10-73.
- Michele Taruffo, 'Inferences in Judicial Decisions about Facts' (2018) 1 *Revista Ítalo-Española de Derecho Procesal* 187.
- Michele Taruffo, *Verdad, prueba y motivación en la decisión sobre los hechos* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2013).
- Owen M. Fiss, 'Objectivity and Interpretation' (1982) 34 *Stanford Law Review* 739.
- Paul Craig, 'Law, Fact and Discretion in the UK, EU and the USA' (Sciences Po, Chair Mutations de l'Action Publique et du Droit Public (MADP), PDF) https://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr/chaire-madp/files/paul_craig.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Paul Craig, *EU Administrative Law – The Acquis* (European Parliament 2010).
- Peter Gottwald, 'Die Stellung des Sachverständigen und seines Gutachtens im deutschen Zivilprozess' (2018) 36 *Ritsumeikan Law Review* 121.
- R R Verkerk, *Fact-Finding in Civil Litigation: A Comparative Perspective* (Intersentia 2010) 270, cited in Franz Klein, 'Aufgabe des Richters ist es, nach Wahrheit zu forschen, Wahrheit zu verkünden, denn ein wahres, richtiges Bild der Tatsachen ist die Hauptbedingung eines gerechten Spruches' (1901) *Vorträge über Zivilprozessrecht* 1.

- Robert S Summers, 'Formal Legal Truth and Substantive Truth in Judicial Fact-Finding – Their Justified Divergence in Some Particular Cases' (1999) 18 *Law and Philosophy* 497.
- Robert Thomas, *The Relationship Between English and European Community Administrative Law: The Principles of Legitimate Expectations and Proportionality* (PhD dissertation, University of Nottingham 1998).
- Ronald M Levin, 'Administrative Discretion, Judicial Review, and the Gloomy World of Judge Smith' (1986) *Duke Law Journal* 258.
- Sheerin N S Haubenreich, 'Sometimes You Have to Go Backwards to Go Forwards: Judicial Review and the New National Security Exception' (2008) 8 *Connecticut Public Interest Law Journal* 1.
- Stuart M Gerson and Robert E Wanerman, 'Striking a Balance: The Supreme Court and the Future of Chevron Deference' (Epstein Becker & Green, 9 February 2024) <<https://www.ebglaw.com/insights/publications/striking-a-balance-the-supreme-court-and-the-future-of-chevron-deference>> accessed 9 October 2025.
- Thanyanuch Tantikul, 'Cultural Differences in Control: How Thailand's Order-Centric Legal Mentality Shapes Its Constraining Lower-Court Practices' (2023) 25 *Punishment & Society* 1254.
- The Honourable Luc Martineau, 'Does Judicial Courage Exist, and If So, Is It Necessary in a Democracy?' (2018) 8 *Western Journal of Legal Studies* 1.
- The National Judicial College, 'Courses' <<https://www.judges.org/courses/>> accessed 10 October 2025.
- Thomas W. Merrill, 'Fair and Impartial Adjudication' (2019) 26 *George Mason Law Review* 897.
- United Nations Human Rights Committee, *General Comment No 32: Article 14 – Right to Equality before Courts and Tribunals and to a Fair Trial*, CCPR/C/GC/32 (23 August 2007), paras. 8–15.
- Vincent Martenet, 'Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes from a Comparative Perspective' (2021) 54 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 83.
- Vito Breda, *The Objectivity of Judicial Decisions: A Comparative Analysis of Nine Jurisdictions* (Peter Lang 2017).