การใช้อำนาจทางปกครองซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การวิเคราะห์ปัญหาความไม่แน่นอนของกฎหมายภายใต้ หลักนิติธรรม*

OVERLAPPING ADMINISTRATIVE POWERS AMONG CENTRAL ADMINISTRATION, PROVINCIAL ADMINISTRATION, AND LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS: AN ANALYSIS OF LEGAL UNCERTAINTY UNDER THE RULE OF LAW

พิชญา กาญจนรุจี[1] และ บัณฑิต ขวาโยธา[2]

Phitchaya Kanchanarugee[1] and Bandit Khwayota[2]

[1-2]คณะสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

[1-2]Faculty of Interdisciplinary Studies, Khon Kaen University, Thailand

Corresponding author E-mail: phitchaya.k@kkumail.com

วันที่รับบทความ : 17 มิถุนายน 2569; วันแก้ไขบทความ 22 มิถุนายน 2569; วันตอบรับบทความ : 24 มิถุนายน 2569

Received 17 June 2026; Revised 22 June 2026; Accepted 24 June 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่าง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทย เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้อำนาจทางปกครองซ้ำซ้อนต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความแน่นอนของกฎหมาย ความสามารถในการคาดหมายผลทางกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน และหลักความเสมอภาค และเพื่อศึกษากลไกทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

CC BY NC ND

*พิชญา กาญจนรุจี และ บัณฑิต ขวาโยธา. (2569). การใช้อำนาจทางปกครองซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การวิเคราะห์ปัญหาความไม่แน่นอนของกฎหมายภายใต้ หลักนิติธรรม. วารสารสหศาสตร์การพัฒนาสังคม, 4(5), 679-693.

Phitchaya Kanchanarugee and Bandit Khwayota. (2026). Overlapping Administrative Powers Among Central Administration, Provincial Administration, And Local Administrative Organizations: An Analysis Of Legal Uncertainty Under The Rule Of Law. Journal of Interdisciplinary Social Development, 4(5), 679-693.;

DOI: https://doi.org/10.

Website: https://so12.tci-thaijo.org/index.php/JISDIADP/

และ ประเทศญี่ปุ่นเพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย การวิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการวิจัยเอกสาร การวิเคราะห์เชิงหลักกฎหมาย และกฎหมายเปรียบเทียบจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายเฉพาะด้าน แนวคำพิพากษาศาลปกครอง ตำราวิชาการ และแหล่งข้อมูลทางการของต่างประเทศ

ผลการวิจัย พบว่า ปัญหามิได้เกิดจากการขาดกฎหมาย หากแต่เกิดจากการจัดสรรอำนาจที่กระจัดกระจายในกฎหมายหลายฉบับ โดยไม่มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ผู้มีอำนาจหลัก หน่วยงานสนับสนุน และกลไกประสานงานอย่างชัดเจน ส่งผลให้หลายหน่วยงานอาจใช้อำนาจต่อข้อเท็จจริงเดียวกันหรือเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกัน กรณีศึกษาด้านเหตุรำคาญและมลพิษ การควบคุมอาคาร การผังเมือง และสถานบริการ สะท้อนให้เห็นความเสี่ยงของขั้นตอนอนุญาตหลายชั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่สอดคล้องกัน ภาระเกินสมควรแก่ประชาชน และความไม่ชัดเจนในการกำหนดความรับผิดของรัฐ ทั้งนี้ การมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องมิใช่ความซ้ำซ้อนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสมอไป หากกฎหมายกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และกลไกระงับข้อขัดแย้งไว้อย่างชัดเจน

การศึกษาเปรียบเทียบพบว่า ประเทศฝรั่งเศสเน้นการกำกับดูแลท้องถิ่นโดย ตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายมากกว่าการแทรก แซงดุลพินิจส่วนประเทศญี่ปุ่นปรับ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง กับท้องถิ่นจากระบบสั่งการไปสู่ ระบบความร่วมมือ และมีกลไกพิจารณาข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ดังนั้น ประเทศไทยควรกำหนดผู้มีอำนาจหลัก และผู้มีอำนาจสนับสนุนในแต่ละภารกิจ จัดตั้งกลไกกลาง สำหรับวินิจฉัย ข้อขัดแย้งด้านอำนาจก่อนฟ้องคดี ปรับการกำกับดูแลท้องถิ่นให้จำกัดอยู่ที่การตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมาย และพัฒนาฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับใบอนุญาต คำสั่งทางปกครอง คำพิพากษา และแนววินิจฉัย

คำสำคัญ: การใช้อำนาจทางปกครองซ้ำซ้อน, ราชการส่วนภูมิภาค, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หลักนิติธรรม, ความแน่นอนของกฎหมาย

Abstract

This research article aims to: (1) examine the allocation of powers and legal relationships among Thailand’s central administration, provincial administration, and local administrative organizations; (2) assess the effects of

overlapping administrative powers on legality, legal certainty, predictability, proportionality, and equality; and (3) compare the French and Japanese systems in order to formulate legal and institutional recommendations for Thailand. The study employs qualitative documentary research, doctrinal legal analysis, and comparative law, drawing on constitutional provisions, public-administration and decentralization statutes, sector-specific legislation, administrative-court jurisprudence, academic literature, and official foreign legal materials.

The findings show that the problem does not stem from an absence of law, but from fragmented allocations of authority across multiple statutes without a clear hierarchy of powers, a designated primary authority, supporting authorities, or effective coordination mechanisms. Case studies concerning nuisance and pollution control, building control, land-use planning, and entertainment establishments reveal risks of multi-layered licensing, inconsistent administrative orders, disproportionate burdens, and uncertainty regarding state liability. The study further distinguishes legitimate multi-agency involvement from legally problematic overlap: the latter arises when the law fails to identify the principal decision-maker, define the role of supporting agencies, determine the relationship among administrative acts, or provide a mechanism for resolving jurisdictional conflicts.

The comparative analysis shows that France emphasizes legality review rather than substantive interference with local discretion, while Japan has moved from a command-and-control relationship toward intergovernmental cooperation and provides a mechanism for resolving jurisdictional disputes. Thailand should therefore identify primary and supporting authorities for each administrative function, establish a central pre-litigation mechanism for jurisdictional disputes, limit supervision of local authorities to legality review, and create an integrated database of licences, administrative orders, judgments, and official rulings.

Keywords: Overlapping administrative powers, Provincial administration, Local administrative organizations, Rule of law, Legal certainty

บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยตั้งอยู่บนโครงสร้างสามระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจจะรับรองหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่กฎหมายเฉพาะ จำนวนมากยังคงกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจเกี่ยวเนื่องกันในเรื่องเดียวกัน สภาพดังกล่าวมิได้เป็นปัญหาโดยตัวมันเอง เพราะกิจการบางประเภท จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบจากหลายมิติ อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายไม่กำหนดลำดับความสัมพันธ์ ระหว่างอำนาจและไม่ระบุผู้รับผิดชอบหลัก ย่อมก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาดังกล่าวปรากฏชัดในภารกิจด้านการอนุญาต การกำกับดูแล และการควบคุมกิจการสาธารณะ เช่น การควบคุมเหตุรำคาญ การควบคุมมลพิษ การอนุญาตก่อสร้างอาคาร การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการควบคุมสถานบริการ ผู้ประกอบการรายเดียวอาจต้องขออนุญาตหรือรับการตรวจจากหลายหน่วยงาน ขณะที่คำสั่งของหน่วยงานหนึ่งอาจไม่สอดคล้องกับคำสั่งของอีกหน่วยงานหนึ่ง ปัญหาจึงมิได้จำกัดอยู่ที่ความ ล่าช้าหรือประสิทธิภาพของระบบราชการ แต่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความแน่นอนของกฎหมาย ความเสมอภาค และความได้สัดส่วน

ในทางหลักนิติธรรม กฎหมายต้องมีความชัดเจน สามารถเข้าถึงได้ และชี้นำพฤติกรรมของประชาชน ได้อย่างสมเหตุสมผล หลักดังกล่าวปรากฏทั้งในแนวคิดของ Dicey, Fuller และ Raz และสอดคล้องกับ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายไทย (Dicey, 1959; Fuller, 1969; Raz, 1979; วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) หากประชาชนไม่อาจทราบได้ว่าหน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจหลัก ต้องปฏิบัติตามคำสั่งใด หรือจะอุทธรณ์ต่อองค์กรใด ย่อมสะท้อนความบกพร่องเชิงโครงสร้างของกฎหมาย มากกว่าจะเป็นเพียงความบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

งานศึกษาที่ผ่านมาอธิบายหลักการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น และหลักความชอบด้วย กฎหมายไว้อย่างกว้างขวาง แต่ยังมีช่องว่างในการอธิบายว่า เมื่อกฎหมายหลาย

ฉบับให้อำนาจแก่หลาย หน่วยงานต่อข้อเท็จจริงเดียวกัน ควรจัดลำดับอำนาจ กำหนดผู้รับผิดชอบหลัก และระงับข้อขัดแย้งอย่างไร บทความนี้จึงมุ่งพัฒนาเกณฑ์วิเคราะห์ที่แยก “การมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องโดยชอบ” ออกจาก “ความซ้ำซ้อนที่ก่อความไม่แน่นอนของกฎหมาย” และเสนอแนวทางปฏิรูปที่นำไปใช้ได้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทย

2. วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของการใช้อำนาจทางปกครองซ้ำซ้อนต่อหลักนิติธรรมและสิทธิของประชาชน

3. ศึกษากลไกทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น และสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันสำหรับประเทศไทย

สมมติฐานการวิจัย

ความซ้ำซ้อนของอำนาจทางปกครองในประเทศไทยเกิดจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ผ่านกฎหมายหลายฉบับโดยไม่มีหลักเกณฑ์จัดลำดับอำนาจ ไม่มีการกำหนดผู้มีอำนาจหลักและผู้มีอำนาจสนับสนุน และขาดกลไกระงับข้อขัดแย้งที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนของกฎหมาย การใช้ดุลพินิจ ที่ไม่เป็นเอกภาพ และภาระที่เกินสมควรแก่ประชาชน หากมีการปรับโครงสร้างกฎหมายและ จัดตั้งกลไกประสานอำนาจอย่างเป็นระบบ ย่อมทำให้การใช้อำนาจรัฐสอดคล้องกับหลักนิติธรรมมากขึ้น

การทบทวนวรรณกรรม

1. หลักความชอบด้วยกฎหมายและความแน่นอนของกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมายและใช้อำนาจภายในขอบเขต วัตถุประสงค์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560; วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) ขณะที่หลักความแน่นอนของกฎหมายกำหนดให้กฎหมายมีความชัดเจน ไม่ขัดแย้งกัน และสามารถ คาดหมาย ผลได้ หลักทั้งสองสัมพันธ์กันโดยตรง

เพราะแม้หน่วยงานแต่ละแห่งจะมีฐานอำนาจตามกฎหมาย หากกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจที่ทับกันโดยไม่กำหนดความสัมพันธ์ การใช้อำนาจก็อาจยังสร้างความ ไม่แน่นอนและกระทบสิทธิของประชาชนได้

2. หลักความได้สัดส่วนและความเสมอภาค

การตรวจสอบหลายชั้นอาจชอบด้วยกฎหมาย แต่ต้องไม่สร้างภาระเกินกว่าประโยชน์สาธารณะ ที่ได้รับ หากการยื่นคำขอหรือการตรวจสอบซ้ำกันไม่มีความจำเป็นเชิงสาระ การคงไว้ซึ่งขั้นตอน ดังกล่าว อาจขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ขณะเดียวกัน การตีความอำนาจไม่เหมือนกันระหว่างจังหวัดหรือ ท้องถิ่น อาจทำให้บุคคลที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันได้รับผลทางกฎหมายต่างกัน ซึ่งกระทบต่อหลักความเสมอภาค

3. หลักการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลท้องถิ่น

การกระจายอำนาจมิได้หมายถึงการตัดขาดท้องถิ่นจากรัฐส่วนกลาง แต่หมายถึงการกำหนดภารกิจ อำนาจ ทรัพยากร และความรับผิดชอบให้สอดคล้องกัน โดยการกำกับดูแลควรมีขอบเขต เท่าที่จำเป็นเพื่อประกันความชอบด้วยกฎหมาย มิใช่การใช้อำนาจแทนท้องถิ่นในทุกกรณี (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2559; ถวิลวดี บุรีกุล, 2557) จุดอ่อนของระบบไทยอยู่ที่การถ่ายโอนภารกิจโดย ไม่ถ่ายโอนอำนาจตัดสินใจและทรัพยากรอย่างสมบูรณ์ ทำให้เกิดสภาพรวมศูนย์อำนาจแฝง

4. ช่องว่างขององค์ความรู้

เอกสารทางวิชาการส่วนใหญ่เน้นอธิบายหลักการกระจายอำนาจหรือความชอบด้วยกฎหมายในระดับทั่วไป แต่ยังขาดเกณฑ์วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหลายชุดในข้อเท็จจริงเดียวกัน บทความนี้ จึงเสนอเกณฑ์สี่ประการ ได้แก่ (1) การระบุผู้มีอำนาจตัดสินใจหลัก (2) การกำหนดบทบาท ของหน่วยงาน สนับสนุน (3) การกำหนดลำดับและผลผูกพันของคำสั่ง และ (4) การมีกลไกระงับข้อขัดแย้งก่อนฟ้องคดี

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องการใช้อำนาจทางปกครองซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การวิเคราะห์ปัญหาความไม่แน่นอนของกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรม เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้ โดยใช้การวิจัยเอกสารทางกฎหมาย (documentary legal research) ร่วมกับการ

วิเคราะห์เชิงหลักกฎหมาย (doctrinal analysis) และการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ (comparative legal analysis) แหล่งข้อมูลประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเฉพาะด้านสาธารณสุข ควบคุมอาคาร ผังเมือง สิ่งแวดล้อม และสถานบริการ ตลอดจนคำพิพากษาศาลปกครอง ตำรา และเอกสารทางการของฝรั่งเศสและญี่ปุ่น

การวิเคราะห์ดำเนินการสามขั้นตอน ขั้นแรก วิเคราะห์บทบัญญัติเพื่อระบุหน่วยงานผู้มีอำนาจ วัตถุประสงค์ของอำนาจ ขั้นตอน และผลของคำสั่ง ขั้นที่สอง เปรียบเทียบอำนาจตามกฎหมาย หลายฉบับ ต่อข้อเท็จจริงเดียวกันเพื่อค้นหาจุดซ้อนทับหรือขัดกัน ขั้นที่สาม ประเมินปัญหาภายใต้หลักความชอบ ด้วยกฎหมาย ความแน่นอนของกฎหมาย ความได้สัดส่วน ความเสมอภาค และหลักการปกครองตนเองของ ท้องถิ่น ก่อนสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงกฎหมายและเชิงสถาบัน

ผลการวิจัย

1. การจัดสรรอำนาจแบบกระจัดกระจาย

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายไทยมิได้ขาดบทบัญญัติให้อำนาจ แต่กลับมีบทบัญญัติจำนวนมาก ที่ให้อำนาจแก่หลายหน่วยงานในเรื่องเดียวกัน โดยแต่ละฉบับมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะคนละด้าน เช่น สุขภาพ สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยของอาคาร หรือความสงบเรียบร้อย ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อกฎหมาย เหล่านี้ไม่มีบทเชื่อมโยงเพื่อกำหนดว่าอำนาจใดเป็นอำนาจหลัก อำนาจใดเป็นอำนาจประกอบ และคำสั่ง ของหน่วยงานหนึ่งมีผลต่อการพิจารณาของอีกหน่วยงานอย่างไร

2. ลักษณะรวมศูนย์อำนาจแฝง

แม้กฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทกำกับ อนุมัติ ให้ความเห็น หรือสั่งการในหลายภารกิจ ส่งผลให้ท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชน แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจอย่างสมบูรณ์

ความไม่สอดคล้อง ระหว่างอำนาจกับความรับผิดดังกล่าวทำให้ประชาชนไม่อาจระบุได้ชัดว่าหน่วยงานใด ต้องรับผิดเมื่อบริการสาธารณะล่าช้าหรือคำสั่งขัดกัน

3. กรณีศึกษาเชิงรูปธรรม

กรณีเหตุรำคาญและมลพิษสะท้อนการเกี่ยวพันของอำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายสาธารณสุขกับอำนาจของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและโรงงาน การใช้อำนาจหลายชุดอาจจำเป็น แต่หากไม่มีช่องทาง แลกเปลี่ยนข้อมูลหรือกำหนดผลผูกพันของคำสั่ง ย่อมเกิดการสั่งแก้ไขซ้ำซ้อนหรือมาตรฐานที่แตกต่างกัน

กรณีควบคุมอาคารสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างใบอนุญาตก่อสร้าง ข้อกำหนดผังเมือง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และข้อกำหนดเฉพาะประเภทกิจการ การอนุญาตจากหน่วยงานหนึ่ง มิได้หมายความว่าสามารถดำเนินกิจการได้ทันที แต่ประชาชน มักเข้าใจว่าใบอนุญาตฉบับแรกยืนยัน ความชอบด้วยกฎหมายทั้งหมด เมื่อหน่วยงานอื่นออกคำสั่งระงับภายหลังจึงเกิดความไม่แน่นอนและข้อพิพาท

กรณีผังเมืองสะท้อนผลผูกพันของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อการอนุญาตตามกฎหมายอื่น หากหน่วยงานอนุญาตไม่ได้ตรวจสอบข้อมูลผังเมืองที่เป็นปัจจุบัน หรือมีการตีความประเภท การใช้ประโยชน์ แตกต่างกัน อาจเกิดใบอนุญาตที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จริง

กรณีสถานบริการสะท้อนอำนาจที่เกี่ยวพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ตำรวจ และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องใบอนุญาต ความสงบเรียบร้อย อาคาร เสียง และเหตุรำคาญ การขาดกลไก กำหนดหน่วยงานเจ้าภาพทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นเอกภาพ และเปิดช่องให้เกิดการผลักภาระความรับผิดระหว่างหน่วยงาน

4. ผลกระทบต่อหลักนิติธรรม

ความซ้ำซ้อนที่ไม่ถูกจัดระบบกระทบต่อหลักนิติธรรมอย่างน้อยสี่ประการ ประการแรก กระทบหลักความชอบด้วยกฎหมาย เพราะหน่วยงานอาจตีความขอบเขตอำนาจ ของตนเกินกว่าที่ กฎหมายมุ่งหมาย ประการที่สอง กระทบความแน่นอนของกฎหมาย เพราะประชาชนไม่สามารถคาดหมาย ขั้นตอนและผลทางกฎหมายได้ ประการที่สาม กระทบหลักความได้สัดส่วน เมื่อประชาชนต้องรับภาระ จากการ ยื่นคำขอหรือปฏิบัติตามมาตรการหลายชุด โดยไม่มี

ประโยชน์สาธารณะ เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และประการที่สี่ กระทบหลักความเสมอภาค เมื่อแต่ละพื้นที่ตีความกฎหมาย หรือประสานงานแตกต่างกัน

5. ข้อจำกัดของกลไกตุลาการ

ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบและเยียวยาความเสียหายเฉพาะราย แต่การพิจารณาคดีเกิดขึ้นภายหลังข้อพิพาทและใช้เวลา จึงไม่ใช่กลไกที่เหมาะสมเพียงลำพังสำหรับ จัดระเบียบความสัมพันธ์ของอำนาจก่อนเกิดคำสั่งที่ขัดกัน การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างจึงต้องมีกลไก ในฝ่ายบริหารที่สามารถชี้ขาดเขตอำนาจได้รวดเร็ว โดยไม่ตัดสิทธิของประชาชนในการฟ้องศาล

6. ผลการศึกษาเปรียบเทียบ

ฝรั่งเศสพัฒนาระบบการกระจายอำนาจโดยจำกัดการกำกับดูแลท้องถิ่นไว้ที่การตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมาย (contrôle de légalité) มากกว่าการควบคุมเชิงเนื้อหา ผู้แทนรัฐอาจนำการกระทำของท้องถิ่น เข้าสู่การตรวจสอบของศาลปกครอง แต่ไม่ควรใช้อำนาจแทนองค์กรท้องถิ่นโดยปราศจากฐานกฎหมายชัดแจ้ง (Rivero & Waline, 2012; Chapus, 2001)

ญี่ปุ่นปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นให้เป็นความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือมากขึ้น ภายใต้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นและ Local Autonomy Act มีการจำแนกประเภทภารกิจและมีกลไก พิจารณาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ซึ่งช่วยลดการใช้คำสั่งทางปกครองแบบบนลงล่าง (Oda, 2009)

อย่างไรก็ดี ไทยไม่ควรคัดลอกสถาบันของต่างประเทศทั้งชุด เพราะโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค ของไทยยังมีบทบาทสูง แนวทางที่เหมาะสมคือรับหลักการสำคัญ ได้แก่ การกำกับโดยความชอบด้วยกฎหมาย การกำหนดภารกิจและความรับผิดอย่างชัดเจน และการมีกลไกวินิจฉัยข้อขัดแย้งที่เป็นกลาง

ตารางการเปรียบเทียบ ระบบการจัดสรรอำนาจทางปกครองของประเทศไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่นในมิติของหลักนิติธรรมและหลักความแน่นอนของกฎหมาย

ประเด็นเปรียบเทียบ	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น
ลักษณะการจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กฎหมายกำหนดอำนาจไว้หลายระดับและมีลักษณะกระจัดกระจาย โดยมีทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องในภารกิจเดียวกันหรือภารกิจที่เกี่ยวเนื่องกัน	กำหนดภารกิจและขอบเขตอำนาจของแต่ละองค์กรอย่างค่อนข้างชัดเจน โดยเน้นการแยกบทบาทระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ
กลไกควบคุมการใช้อำนาจ	มีการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และการตรวจสอบโดยศาลปกครอง แต่ยังขาดกลไกเฉพาะในการชี้ขาดข้อขัดแย้งด้านอำนาจระหว่างหน่วยงาน	ใช้หลัก *Contrôle de légalité* หรือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่กับการตรวจสอบโดยศาลปกครอง	ใช้กลไกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านอำนาจ
ผลต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law)	การกำหนดอำนาจที่ซ้ำซ้อนหรือไม่ชัดเจนอาจนำไปสู่การใช้อำนาจเกินขอบเขต การตีความกฎหมายไม่เป็นเอกภาพ หรือการใช้ดุลพินิจแตกต่างกันในข้อเท็จจริงลักษณะเดียวกัน	การใช้อำนาจของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้	การใช้อำนาจถูกจำกัดด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย และการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่นที่มีความชัดเจน

ผลต่อหลักความแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty)	ประชาชนอาจไม่สามารถทราบได้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริง หรือคำสั่งของหน่วยงานใดมีผลชี้ขาดในทางกฎหมาย	ประชาชนสามารถคาดหมายผลทางกฎหมายและทราบขอบเขตอำนาจของรัฐได้ค่อนข้างชัดเจน เนื่องจากมีระบบตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายที่เป็นเอกภาพ	ประชาชนสามารถทราบผู้มีอำนาจและคาดหมายผลทางกฎหมายได้ชัดเจนกว่า เนื่องจากมีการกำหนดอำนาจและกลไกระงับข้อพิพาทไว้เป็นระบบ
ความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจทางปกครองซ้ำซ้อน	สูง เนื่องจากกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจแก่หลายหน่วยงานในเรื่องเดียวกัน หรือเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกัน โดยไม่มีการกำหนดลำดับอำนาจและหน่วยงานหลักอย่างชัดเจน	ต่ำกว่าไทย เนื่องจากมีการกำหนดขอบเขตอำนาจและกลไกตรวจสอบเฉพาะ โดยเน้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมากกว่าการแทรกแซงเชิงบังคับบัญชา	ต่ำกว่าไทย เนื่องจากมีการจัดสรรอำนาจที่ชัดเจน และมีกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
แนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทย	ควรปรับปรุงกฎหมายให้กำหนดขอบเขตอำนาจหน่วยงานหลัก หน่วยงานสนับสนุน และลำดับความสัมพันธ์ของอำนาจอย่างชัดเจน รวมทั้งจัดให้มีกลไกระงับข้อพิพาททางอำนาจระหว่างหน่วยงาน	ควรนำแนวคิดการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมาใช้ให้เข้มแข็งขึ้น โดยลดการควบคุมเชิงบังคับบัญชาหรือการแทรกแซงความเหมาะสมในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ควรศึกษาแนวทางการจัดตั้งกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ข้อขัดแย้งด้านอำนาจได้รับการวินิจฉัยก่อนลุกลามเป็นข้อพิพาททางศาล

อภิปรายผล

ผลการวิจัยยืนยันสมมติฐานในส่วนที่ว่า ความซ้ำซ้อนเกิดจากกฎหมายหลายฉบับกำหนดอำนาจต่อข้อเท็จจริงเดียวกันโดยขาดหลักเกณฑ์จัดลำดับอำนาจ อย่างไรก็ดี การสรุปว่าการมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องเป็นสิ่งไม่พึงประสงค์ทั้งหมดจะเป็นข้อสรุปที่ง่ายเกินไป กิจกรรมที่มีผลกระทบซับซ้อนย่อมต้องถูกตรวจสอบจากหลายมิติ ปัญหาที่แท้จริงจึงอยู่ที่การออกแบบ

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ มิใช่จำนวนหน่วยงานเพียงอย่างเดียว ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2559) และ ถวิลวดี บุรีกุล (2557) ที่เห็นว่าการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยการกำหนดบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานอย่างชัดเจน มิใช่เพียงการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเท่านั้น

ข้อค้นพบนี้ทำให้ต้องแยก “อำนาจคู่ขนานที่มีเหตุผล” ออกจาก “อำนาจทับซ้อนที่ก่อความไม่แน่นอน” อำนาจคู่ขนานที่มีเหตุผลเกิดเมื่อแต่ละหน่วยงานตรวจสอบประเด็นต่างกัน มีข้อมูลร่วมกัน และมีกระบวนการกำหนดผลของคำสั่งอย่างชัดเจน ส่วนอำนาจทับซ้อนที่เป็นปัญหาเกิดเมื่อหลายหน่วยงานตรวจสอบสาระเดียวกัน ใช้มาตรฐานต่างกัน หรือมีอำนาจออกคำสั่งที่ขัดกันโดยไม่มีกลไกชี้ขาด ประเด็นนี้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความแน่นอนของกฎหมายที่ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2556) อธิบายว่า การใช้อำนาจรัฐต้องสามารถคาดหมายได้และไม่ก่อให้เกิดความคลุมเครือแก่ผู้ถูกปกครอง

ผลการวิจัยยังชี้ว่า การแก้ปัญหาโดยเขียนบทบัญญัติว่า “ให้หน่วยงานประสานงานกัน” ไม่เพียงพอ เพราะเป็นถ้อยคำเชิงนโยบายที่ขาดผลทางกฎหมาย กลไกที่มีประสิทธิภาพต้องกำหนดขั้นตอน สิทธิหน้าที่ และผลทางกฎหมายของการไม่ปฏิบัติตามอย่างชัดเจน ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Fuller (1969) และ Raz (1979) ที่เห็นว่า หลักนิติธรรมต้องอาศัยกฎหมายที่ชัดเจน แน่นอน และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มิใช่เป็นเพียงถ้อยคำเชิงอุดมคติ

ในเชิงสถาบัน การจัดตั้งกลไกวินิจฉัยข้อขัดแย้งก่อนฟ้องคดีมีเหตุผลรองรับ เพราะช่วยลดภาระศาลและป้องกันความเสียหายก่อนเกิดขึ้น แต่กลไกดังกล่าวต้องไม่กลายเป็นเครื่องมือจำกัดสิทธิของประชาชน จึงควรกำหนดให้คำวินิจฉัยมีผลผูกพันเฉพาะในชั้นบริหารและไม่ตัดสิทธิในการฟ้องศาลปกครอง แนวทางนี้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายใต้กฎหมายปกครองที่ ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560) และ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2554) ได้อธิบายไว้

ในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ บทเรียนจากฝรั่งเศสและญี่ปุ่นยืนยันว่า ความชัดเจนของอำนาจไม่เกิดจากการเขียนกฎหมายรายฉบับเท่านั้น แต่ต้องมีปรัชญากำกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ฝรั่งเศสเน้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมากกว่าการควบคุมดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับการอธิบายระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสของ Chapus (2001), Rivero และ Waline (2012) และ พิชิต ชื่นบาน (2554) ขณะที่ญี่ปุ่นปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นจากระบบสั่งการไปสู่ระบบความ

ร่วมมือตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งปรากฏใน Constitution of Japan และ Local Autonomy Act รวมทั้งการวิเคราะห์ของ Oda (2009)

องค์ความรู้ใหม่ของบทความนี้อยู่ที่การเสนอ “กรอบผู้มีอำนาจหลัก–ผู้มีอำนาจสนับสนุน–ลำดับผลของคำสั่ง–กลไกชี้ขาด” เพื่อใช้ตรวจสอบกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ กรอบดังกล่าวช่วยให้การปฏิรูปไม่หยุดอยู่ที่ถ้อยคำกว้างว่าให้ลดความซ้ำซ้อน แต่สามารถแปลงเป็นบทบัญญัติและขั้นตอนที่ตรวจสอบได้ อันเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ด้านกฎหมายปกครองและการกระจายอำนาจจากงานศึกษาที่มีอยู่เดิมไปสู่การออกแบบโครงสร้างอำนาจทางปกครองเชิงระบบ

สรุป/ข้อเสนอแนะ

การใช้อำนาจทางปกครองซ้ำซ้อนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของกฎหมายมหาชนไทย มิใช่เพียงปัญหาประสิทธิภาพของระบบราชการสาเหตุสำคัญคือการจัดสรรอำนาจผ่านกฎหมายหลายฉบับ โดยขาดลำดับความสัมพันธ์ ผู้รับผิดชอบหลัก และกลไกคลี่คลายคำสั่งที่อาจขัดกัน ส่งผลให้เกิดความ ไม่แน่นอนของกฎหมาย ภาระหลายชั้น ความไม่เสมอภาคระหว่างพื้นที่ และความคลุมเครือในการกำหนด ความรับผิดของรัฐ **ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและเชิงสถาบัน** 1. ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำกัดอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายบัญญัติ ให้อำนาจแทรกแซงไว้โดยชัดแจ้ง 2. ปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากบัญชีภารกิจทั่วไปไปสู่บัญชีอำนาจและความรับผิดชอบที่ระบุผู้มีอำนาจหลัก ผู้มีอำนาจ สนับสนุน ขั้นตอน และผลของคำสั่ง 3. แก้ไขกฎหมายเฉพาะด้าน โดยเฉพาะกฎหมายสาธารณสุข ควบคุมอาคาร ผังเมือง สิ่งแวดล้อม และสถานบริการ ให้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างใบอนุญาต คำสั่งควบคุม และคำสั่งระงับอย่างชัดเจน 4. จัดตั้งคณะกรรมการกลางวินิจฉัยข้อขัดแย้งด้านอำนาจทางปกครองเป็นกลไกก่อนฟ้องคดี โดยมีองค์ประกอบจากหน่วยงานกลาง ผู้แทนราชการส่วนภูมิภาค ผู้แทนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ คำวินิจฉัยควรมีผลผูกพันในชั้นบริหารแต่ไม่ตัดสิทธิในการฟ้องศาลปกครอง 5. กำหนดกระบวนการประสานงานที่มีผลทางกฎหมาย ได้แก่ กรอบเวลา การแบ่งปันข้อมูล ผลของการไม่ตอบ และหน่วยงานเจ้าภาพ แทนการใช้ถ้อยคำกว้างว่าให้หน่วยงานประสานงานกัน 6. พัฒนาระบบดิจิทัลกลางที่เชื่อมโยงฐานข้อมูลใบอนุญาต คำสั่ง

ทางปกครอง คำพิพากษา และแนววินิจฉัย เพื่อให้หน่วยงานและประชาชนตรวจสอบเขตอำนาจและสถานะของคำสั่งได้อย่างโปร่งใส **ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป** ควรศึกษาผลกระทบเชิงประจักษ์ในพื้นที่ โดยสำรวจระยะเวลา ต้นทุน และจำนวนขั้นตอนที่ ประชาชนต้องเผชิญในแต่ละภารกิจ รวมทั้งวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองเป็นระบบ เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลรูปแบบความขัดแย้งของอำนาจ ซึ่งจะช่วยให้ข้อเสนอด้านการแก้ไขกฎหมาย มีหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหาชน: วิญญูชน.

_____. (2560). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหาชน: วิญญูชน.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2557). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหาชน: สถาบันพระปกเกล้า.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2558). กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหาชน: นิติธรรม.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562. (2562). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก หน้า 1 (29 พฤษภาคม 2562).

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. (2535). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 38 หน้า 27 (5 เมษายน 2535).

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 48 (17 พฤศจิกายน 2542).

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ฉบับพิเศษ). (2522). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 80 หน้า 1 (14 พฤษภาคม 2522).

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (ฉบับพิเศษ). (2534). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 หน้า 1 (4 กันยายน 2534).

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535).ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 หน้า 1 (4 เมษายน 2535).

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509. (2509). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 88 ตอนที่ 626 หน้า 411 (4 ตุลาคม 2509).

พิชิต ชื่นบาน. (2554). หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหาชน: วิญญูชน.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 หน้า 1 ก (6 เมษายน 2560).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพมหาชน: นิติราษฎร์.

_____. (2556). หลักนิติธรรมและความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ. ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหาชน: วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2556). หลักนิติธรรมและความแน่นอนของกฎหมาย. ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหาชน: วิญญูชน.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2559). กฎหมายปกครองว่าด้วยการกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหาชน: วิญญูชน.

Chapus, R. (2001). Droit administratif général. (15th ed.). Paris: Montchrestien.

Dicey, A. V. (1959). Introduction to the Study of the Law of the Constitution (10th ed.). London: Macmillan.

Fuller, L. L. (1969). The Morality of Law (Rev. ed.). New Haven, CT: Yale University Press.

Oda, H. (2009). Japanese Law (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Raz, J. (1979). The Authority of Law: Essays on Law and Morality. Oxford: Oxford University Press.

Rivero, J., & Waline, J. (2012). Droit administratif (24th ed.). Paris: Dalloz.