

การนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

Applying the Principle of Equality to the Judicial Process of the Administrative Court

ชาญศิลป์ เทพพิทักษ์^{1*} และสุพัตรา แผนวิชิต²

Chansin Theppithuk^{1*} and Supatra Phanwichit²

¹นักศึกษา หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

²อาจารย์ ประจำสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

^{1*}Master Students of Laws Sukhothai Thammathirat Open University

²Lecturer from Laws Sukhothai Thammathirat Open University

*Corresponding Author Email: chan_sin2005@yahoo.com

Received: 12 October 2023

Revised: 2 November 2023

Accepted: 5 November 2023

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค 2. เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสเปน 3. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค และ 4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารจากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค กฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคตั้งแต่ เล่มที่ 1 ถึง เล่มที่ แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสารและวรรณกรรมมาวิเคราะห์แบบเชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) หลักความเสมอภาคเป็นหลักทั่วไปของกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นหลักที่ควมมีให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นหลักที่นำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาล 2) การศึกษาหลักความเสมอภาคของกฎหมายต่างประเทศพบว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสเปนได้บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งสามประเทศต่างมีสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคที่เหมือนกัน และมีความแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ 3) การวิเคราะห์หลักความเสมอภาคของประเทศไทย ได้มีการพัฒนาการในการวางหลักความเสมอภาคโดยได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสเปน มีการวางหลักความเสมอภาคทั่วไป การกำหนดหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กรณีของหลักห้ามเลือกปฏิบัติ และจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทย ได้นำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก้คดีแตกต่างกันไป และ 4) ข้อเสนอแนะของงานวิจัยคือ การกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคว่ามีประเทศใดบ้างที่มีการกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพื่อนำมาเปรียบเทียบและนำมาพัฒนาการกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีปกครองของไทยให้พัฒนายิ่งขึ้น มีมาตรฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกันต่อไป

คำสำคัญ: หลักความเสมอภาค, การพิจารณาคดี, ศาลปกครอง

Abstract

This research consists purposes were 1. to study the theory of equality 2. to study foreign laws related to equality namely Germany France and Spain 3. to analyze Thai and foreign laws related to equality and the Judgment Guidelines of the Supreme Administrative Court of Thailand related to equality principles and 4. to suggest guidelines for applying the principles of equality in the judicial proceedings of Thai Administrative Courts. This research is a qualitative research conducted by researching documents from theoretical concepts about the principle of equality, Thai and foreign laws related to the principle of equality, and rulings of the Supreme Administrative Court of Thailand related to the principle of equality from Volume 1 to Volume 11 The data gathered from research and related documents were analyzed in terms of content analysis. The results of the study revealed that 1) The principle of equality is a general rule of law. It is an important principle recognized by the Constitution. It is the fundamental principle of human dignity the principle that governs the arbitrary exercise of power by the State and the principle that is used in judicial proceedings 2) A study of the principle of equality in foreign law found that Germany, France, and Spain have established the principle of equality in their respective highest law of the country. All three countries share the same essence of the principle of equality, yet there are differences according to the legal system of each country 3) Analysis of the principle of equality in Thailand showed that there has been some development in laying down the principle of equality by certifying the principle of equality in the constitution. In the constitutions of Thailand, Germany, France, and Spain, there is a specific principle of equality in the constitution. However, one important difference is that in the case of the non-discrimination principle. From the study of rulings of the Supreme Administrative Court of Thailand, the Supreme Administrative Court has applied the principle of equality to different cases and 4) The research suggests is that the determination of cases and guidelines for applying the principle of equality in administrative proceedings are to be held to a standard through studying foreign laws related to the principle of equality. By comparison to countries that have established cases and guidelines for applying the principle of equality in administrative court proceedings, case determination and guidelines for applying the principle of equality can be developed in Thai administrative proceedings to create a standard in line with other countries.

Keywords: Principle of Equality, Judicial Process, Administrative Court

บทนำ

หลักความเสมอภาคหรือเรียกอีกอย่างว่าหลักความเท่าเทียมกันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง ถือเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นหลักที่ยอมรับว่ามนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์หลักความเสมอภาคเป็นหลักการที่รับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547)

ศาลปกครอง เป็นองค์กรตุลาการที่มีความสำคัญต่อการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน มีอำนาจพิจารณาเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทย ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี โดยในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีการออกกฎ คำสั่ง การกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจ หรือการกระทำอื่นใด ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม อันนำมาซึ่งการฟ้องคดีโดยการกล่าวหาว่าหน่วยงานของรัฐหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำที่เลือกปฏิบัติ หรือมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งพบว่าบางคดี ศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการปฏิบัติที่ขัดกับหลักความเสมอภาค เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.25/2547) และในบางคดี ศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตให้มิและใช้อาวุธปืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1126/2558) (สำนักงานศาลปกครอง, 2559)

ดังนั้น จึงต้องการที่จะศึกษาวิจัย และวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เกี่ยวกับหลักความเสมอภาคที่ปรากฏในแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ตั้งแต่ เล่มที่ 1 ถึง เล่มที่ 11 เพื่อศึกษาถึงเหตุผลของการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้และตีความในการพิจารณาคดีดังกล่าว แล้วนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค เพื่อแสดงให้เห็นว่าการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้และตีความในการพิจารณาคดี มีความสอดคล้องหรือแตกต่างจากกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคอย่างไรบ้าง และเสนอแนะแนวทางในการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และให้ความคุ้มครองการดำเนินงานหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำไปโดยชอบต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค
2. เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค
3. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย

การทบทวนวรรณกรรม

ทบทวนวรรณกรรมจากจากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสเปน และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค ตั้งแต่ เล่มที่ 1 ถึง เล่มที่ 11 ซึ่งหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) เป็นหลักการที่กำหนดให้ทุกคนมีความเสมอภาคต่อกันในสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ โดยไม่มีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติตามเกณฑ์ที่ไม่สมเหตุสมผล หลักนี้มักถูกนำมาใช้ในสายตาทฤษฎีและนิติศาสตร์เพื่อให้การปฏิบัติทางกฎหมายเป็นธรรมและเป็นไปตามความยุติธรรม ในประเทศไทยหลักความเสมอภาคเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และมีการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานต่าง ๆ โดยไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงิน ทรัพย์สิน การเป็นสมาชิกในสมาคม การเลือกตั้ง การสมัครงาน หรือการได้รับการจัดการทางกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่มีการแบ่งแยกหรือจำแนกตามลักษณะทางเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ความเป็นชาติ และคุณสมบัติอื่น ๆ ที่เป็นข้อกำหนดไม่สมเหตุสมผล การใช้หลักความเสมอภาคในการพิจารณาคดีกฎหมายในประเทศไทยนั้น จะต้องพิจารณาตามบทแห่งจริงของสถานการณ์และการเรียกใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ ว่าได้ถูกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคหรือไม่ และหากมีการละเมิดใด ๆ ก็จะต้องมีเหตุผลที่สมเหตุสมผล

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. แหล่งข้อมูลการวิจัย ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลและการทบทวนวรรณกรรมจาก จากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทย ที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคตั้งแต่ เล่มที่ 1 ถึง เล่มที่ 11

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) คือ เป็นข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ (Document Research) อาทิ หนังสือ ตำรา เอกสารวิชาการ งานวิจัย แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคตั้งแต่ เล่มที่ 1 ถึง เล่มที่ 11 และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ มาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. การศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค

ผลการวิจัยพบว่า แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลได้ ดังนี้

1.1 แนวความคิดเรื่องหลักความเสมอนั้นมีมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน ในบางยุคสมัยของกรีกได้มีแนวความคิดทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ต่อมาในยุคโรมันพบว่ามี การแบ่งแยกระหว่างชนชั้นสูงที่เป็นชนชั้นปกครองและมีสิทธิมีเสียงในการปกครองกับชนชั้นต่ำ เป็นชนชั้นที่ถูกปกครอง เมื่ออาณาจักรโรมันได้แผ่ขยายมีพื้นที่กว้างใหญ่จนเป็นจักรวรรดิได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น การไม่มีกำลังทหารเพียงพอ การรุกรานจากพวกอนารยชน และการนับถือศาสนาคริสต์ของพวกพาส เป็นต้น โดยเฉพาะศาสนาคริสต์ได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในทางกฎหมายอย่างมาก และภายหลังจากจักรวรรดิโรมันล่มสลายลงด้วยการรุกรานจากภายนอก ศาสนาคริสต์เป็นสถาบันเดียวที่ยังดำรงอยู่ต่อมาจนถึงสมัยกลาง ศาสนาคริสต์ได้เข้ามามีบทบาทในช่วงตอนปลายสมัยจักรวรรดิโรมันและยังคงอยู่หลังจากจักรวรรดิโรมันได้ล่มสลายไป แนวคิดปัจเจกชนนิยมและกฎหมายธรรมชาติ ได้เกิดขึ้นภายหลังจากการล่มสลายของจักรวรรดิโรมัน โดยแนวความคิดปัจเจกชนนิยมให้ความสำคัญกับมนุษย์แต่ละคน โดยเห็นว่ามีมนุษย์แต่ละคนต่างเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพด้วยตัวเอง ส่วนแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติเป็นแนวคิดที่เห็นว่า กฎหมายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มนุษย์ไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้น เป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่กฎหมายธรรมชาตินั้นอยู่เหนือรัฐ ต่อมาได้เกิดแนวความคิดว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชน เกิดมาจากแนวคิดที่ต้องการจำกัดอำนาจผู้ปกครองด้วยการยกสิทธิของบุคคลขึ้นต่อสู้ แล้วกำหนดสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลควรจะได้รับจากรัฐในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิธรรมชาติอันสืบเนื่องมาจากกฎหมายธรรมชาติ มาสู่ “สิทธิมนุษยชน” ที่ปรากฏในศตวรรษที่ 20 สิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากประชาคมโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มด้วยการกำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติมาสู่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งสิทธิมนุษยชนจึงหมายถึง คัดค้านความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ต้องได้รับการคุ้มครอง (ธานินทร์ กรียวิเชียร, 2547)

1.2 หลักความเสมอภาคเป็นหลักทั่วไปของกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นหลักที่นำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลในการตรวจสอบการกระทำของรัฐ เพื่อให้ความคุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำไปโดยชอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในหลายมาตรา จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาค

1.3 ความหมายของหลักความเสมอภาค หมายถึง หลักที่เป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นหลักที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ ภายใต้ความหมายดังกล่าวทำให้รัฐจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ และในขณะเดียวกันในสถานการณ์ที่เหมือนกันรัฐก็ต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน แต่ทั้งนี้การเลือกปฏิบัติก็อาจทำได้หากทำไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งตามความหมายที่กล่าวมานี้ทำให้หลักความเสมอภาคยังหมายถึง หลักที่ใช้ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ และใช้ในการตรวจสอบการกระทำของรัฐ

1.4 ประเภทหลักความเสมอภาค แบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ หลักความเสมอภาคทั่วไปและหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง โดยหลักความเสมอภาคทั่วไปหมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง สำหรับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หมายถึง หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ

1.5 หลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาค มีเกณฑ์ในการพิจารณาว่า สิ่งที่มีเหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน ในขณะที่สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ต่างกันหรือแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นอยู่เช่นกัน กล่าวคือ ยกเว้นให้มีการเลือกปฏิบัติได้ ทำให้สิ่งที่มีเหมือนกันได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งเรียกว่าการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม

1.6 หลักกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ หลักความเสมอภาคก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และหลักความเสมอภาคหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 1) หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในประเทศไทยก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งศึกษาออกได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงแรก หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในสมัยสุโขทัย พบว่า ผู้ปกครองได้รับรองให้ผู้อยู่ใต้ปกครองมีความเสมอภาคกัน โดยเฉพาะความเสมอภาคทางศาลที่มีการจารึกกำหนดไม่ให้ตุลาการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม ไม่ให้มีการปฏิบัติด้วยเหตุความต่างในสถานะของบุคคลในสังคมหรือฐานะทางเศรษฐกิจ ถือได้ว่าเป็นสมัยที่มีการรับรองให้ราษฎรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมเสมอกัน ช่วงที่สอง หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในสมัยอยุธยา ในสมัยอยุธยาสังคมแบ่งเป็นหลายชั้น พระมหากษัตริย์ถือได้ว่าทรงเป็นชั้นสูงสุดทางสังคม ถัดไปเป็นเจ้านาย ขุนนาง ราษฎร และทาส สภาพสังคมในระบอบศักดินาเป็นเครื่องกำหนดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในอยุธยาและทำให้คนไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ช่วงที่สาม หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475) สิทธิเสรีภาพในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หรือก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นจะมีปรากฏให้เห็นในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังคงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคเท่าเทียมระหว่างชนชั้นในสังคมและยังไม่ปรากฏว่าได้มีการรับรองหลักความเสมอภาคในช่วงนี้แต่อย่างใด 2) หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หลังจากที่ได้คณะราษฎรได้ยึดอำนาจการปกครองเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 การปกครองของประเทศไทยก็เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎหมายในการปกครองประเทศเป็นครั้งแรก ซึ่งนับจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ ประเทศไทยได้มีการพัฒนาการในการวางหลักความเสมอภาค โดยได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 (คณาธิป ทองรวีวงศ์ และคณะ, 2560)

2. การศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค

ผลการวิจัยพบว่า ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสเปนได้บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งสามประเทศต่างมีสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคที่เหมือนกัน และมีความแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ ดังนี้

2.1 ประเทศเยอรมนี ปกครองแบบสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน โดยรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีจำนวนทั้งสิ้น 141 มาตรา อาจจำแนกหลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้เป็น 3 กรณี กล่าวคือ 1) หลักความเสมอภาคทั่วไป 2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง และ 3) หลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ เมื่อนำหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองประเทศมีโครงสร้างการบัญญัติหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติในลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีการวางหลักความเสมอภาคทั่วไป การกำหนดหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง และกำหนดหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ในกรณีของหลักห้ามเลือกปฏิบัตินั้น รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนด “เหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ” ให้น้อยกว่ารัฐธรรมนูญของไทย

2.2 ประเทศฝรั่งเศส ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐเดี่ยวกึ่งประธานาธิบดี ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ ดังต่อไปนี้ 1) ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 2) คำปรารภของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 3) คำปรารภของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และ 4) รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ซึ่งรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีจำนวนทั้งสิ้น 89 มาตรา อาจจำแนกหลักความเสมอภาค ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ 1) หลักความเสมอภาคทั่วไป และ 2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง เมื่อนำหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกับการบัญญัติหลักความเสมอภาคของประเทศฝรั่งเศส พบว่า มีโครงสร้างการบัญญัติหลักความเสมอภาคในลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีการวางหลักความเสมอภาคทั่วไป การกำหนดหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ในกรณีของหลักห้ามเลือกปฏิบัตินั้น รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ไม่ได้มีการบัญญัติไว้

2.3 ประเทศสเปน ปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978 มีจำนวนทั้งสิ้น 169 มาตรา อาจจำแนกหลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้เป็น 3 กรณี กล่าวคือ 1) หลักความเสมอภาคทั่วไป 2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง และ 3) หลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ เมื่อนำหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญประเทศสเปน ปี ค.ศ.1978 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองประเทศมีโครงสร้างการบัญญัติหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติในลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีการวางหลักความเสมอภาคทั่วไป การกำหนดหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง และกำหนดหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ในกรณีของหลักห้ามเลือกปฏิบัตินั้น รัฐธรรมนูญประเทศสเปนกำหนด “เหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ” ให้น้อยกว่ารัฐธรรมนูญของไทย

3. การวิเคราะห์กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลได้ ดังนี้

3.1 ประเทศไทย ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสเปน มีการวางหลักความเสมอภาคทั่วไป การกำหนดหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กรณีของหลักห้ามเลือกปฏิบัตินั้น ประเทศเยอรมนี และประเทศสเปน ได้กำหนด “เหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ” ให้น้อยกว่ารัฐธรรมนูญของไทย ในขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส มิได้กำหนดหลักห้ามเลือกปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

3.2 การนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทย ตั้งแต่เล่มที่ 1 ถึง เล่มที่ 11 จำนวนทั้งสิ้น 32 คดี พบว่า แนวทางในการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีนั้น สามารถนำหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ การนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาค และการนำข้อยกเว้นของหลักความเสมอ

ภาคที่ยกเว้นให้มีการเลือกปฏิบัติได้ มาปรับใช้แก่คดีได้ ในการศึกษาได้พบว่าบางคดีศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการปฏิบัติที่ขัดกับหลักความเสมอภาค และ ในบางคดีศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด โดยสามารถแบ่งกลุ่มคดี จำนวน 6 กลุ่ม ได้แก่

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีจำนวน 17 คดี ซึ่ง “กฎ” ตามนัยกฎหมายปกครองหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งในการพิจารณาตีว่าการออกกฎขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือไม่ ศาลปกครองมีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณา โดยพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการออกกฎที่มีการเลือกปฏิบัติหรือไม่ กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีออกกฎมาใช้บังคับกับบุคคลหรือนิติบุคคลโดยมีความเท่าเทียมกันไม่มีการเลือกปฏิบัติที่มีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน จะเป็นกรณีการออกกฎมาใช้บังคับนั้นไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่หากในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีออกกฎโดยมีการเลือกปฏิบัติจะเป็นกรณีการออกกฎมาใช้บังคับนั้นขัดต่อหลักความเสมอภาค

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีจำนวน 3 คดี ในการพิจารณาตีความมติคณะรัฐมนตรีขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือไม่ ศาลปกครองมีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณา โดยพิจารณาว่ามติคณะรัฐมนตรีมีมติที่มีการเลือกปฏิบัติหรือไม่ กรณีที่มติคณะรัฐมนตรีมีมติหรือดุลพินิจที่มีความเท่าเทียมกันไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน จะเป็นกรณีที่มติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่หากในกรณีที่มติคณะรัฐมนตรีมีมติหรือดุลพินิจโดยมีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือนิติบุคคล จะเป็นกรณีที่มติคณะรัฐมนตรีนั้นขัดต่อหลักความเสมอภาค

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีจำนวน 4 คดี ในการพิจารณาตีความดุลพินิจของฝ่ายปกครองขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือไม่ ศาลปกครองมีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณา โดยพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรืออนุมัติที่มีการเลือกปฏิบัติหรือไม่ กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรืออนุมัติโดยมีความเท่าเทียมกันไม่มีการเลือกปฏิบัติ ที่มีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน จะเป็นกรณีการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรืออนุมัตินั้นไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่หากในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรืออนุมัติโดยมีการเลือกปฏิบัติจะเป็นกรณีที่ดุลพินิจในการอนุญาตหรืออนุมัติของฝ่ายปกครองนั้นขัดต่อหลักความเสมอภาค

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับการพิจารณาสถานะทางกฎหมายที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีจำนวน 4 คดี ในการพิจารณาตีความสถานะทางกฎหมายขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือไม่ เป็นกรณีการพิจารณาสถานะทางกฎหมายอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากคดีพิพาท 3 กรณีที่กล่าวมา ได้แก่ การออกกฎ มติคณะรัฐมนตรี และการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยศาลปกครองมีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายอื่น ๆ ของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิ การพิจารณาใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ การพิจารณาหนังสือเวียนของส่วนราชการ การพิจารณาการดำเนินการของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการในการสรรหาบุคคล การพิจารณาการออกคำสั่งต่าง ๆ เป็นต้น โดยพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีการเลือกปฏิบัติหรือไม่ กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยมีความเท่าเทียมกันไม่มีการเลือกปฏิบัติ ที่มีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน จะเป็นกรณีที่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่

หากในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยมีการเลือกปฏิบัติ จะเป็นกรณีที่มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นขัดต่อหลักความเสมอภาค

5) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีจำนวน 1 คดี ศาลปกครองมีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐ โดยพิจารณาว่าบุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้นการให้บุคคลใดต้องรับภาระความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่เป็นธรรม จึงสมควรให้หน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลนั้นอันเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน อันเป็นการสอดคล้องต่อหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาค

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ขัดด้วยกฎหมายกับหลักความเสมอภาค มีจำนวน 3 คดี ศาลปกครองมีการวางหลักการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาว่า การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันที่จะถือว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลได้ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันดังกล่าว เป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นการที่บุคคลจะกล่าวอ้างให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นเป็นธรรม ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ได้รับสิทธิในเสมอภาคเท่าเทียมเช่นบุคคลอื่น แต่หากบุคคลนั้นเป็นผู้ไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย ย่อมไม่อาจอ้างหลักความเสมอภาคเพื่อให้ตนเองได้รับสิทธินั้น

4. การศึกษาแนวทางในการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย

ผลการศึกษาพบว่า หลักความเสมอภาคเป็นหลักทั่วไปของกฎหมาย กฎหมายไทยได้บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำหลักความเสมอดังกล่าวมาปรับใช้แก่คดีเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ส่วนรวม โดยศาลปกครองจะต้องเปรียบเทียบสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคและสิ่งที่เป็นสาระสำคัญตามบทบัญญัติตามกฎหมายให้ชัดเจนว่าเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการที่จะวินิจฉัยคดีให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดการยอมรับแก่คู่กรณีต่อไป จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอดังนั้น พบว่าศาลปกครองมีแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่แล้วศาลปกครองได้นำหลักความเสมอภาคที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาใช้ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค ในบางคดีมีการนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดี แต่ยังไม่พบว่าศาลปกครองมีการนำข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดี ซึ่งในบางคดีนั้นสามารถนำข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีได้ จึงเห็นได้ว่าศาลปกครองมีแนวทางในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคที่แตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ตลอดจนให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำไปโดยชอบ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

4.1 การกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนี้

1) การกำหนดกรณีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง โดยเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยการกล่าวหาว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำที่เลือกปฏิบัติ หรือมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการฟ้องคดีโดยกล่าวหาว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น อันเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้น ให้ศาลปกครองใช้ดุลพินิจว่ากรณีการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นกรณีดังต่อไปนี้หรือไม่ (1) กรณีเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค (2) กรณีเกี่ยวกับการออกกฎที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค (3) กรณีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค (4) กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาสถานะทางกฎหมายที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค (5) กรณีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค (6) กรณีอื่นใดที่สามารถนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

หากคดีที่คู่กรณีนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองสามารถเข้ากรณี 6 กรณีตามที่กล่าวมาแล้ว ให้ศาลปกครองพิจารณานำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองต่อไป

2) การกำหนดแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง โดยการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง ได้แก่ (1) การนำหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองไว้มาปรับใช้แก่คดี โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคทั่วไป ดังปรากฏใน มาตรา 4 และ มาตรา 27 ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้ ดังปรากฏใน มาตรา 90 วรรคสาม มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) และมาตรา 258 ซึ่งหากไม่สามารถนำหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติมาปรับใช้กับการพิจารณาคดีปกครองได้ ให้ศาลปกครองพิจารณานำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีปกครองต่อไป (2) การนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดีนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน และนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาค กล่าวในทางตรงกันอีกด้านหนึ่งว่า สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน มาปรับใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง (3) การนำข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดีนำข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคที่ยกเว้นให้มีการเลือกปฏิบัติได้ ทำให้สิ่งที่เหมือนกันได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกันได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งเรียกว่าการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม มาใช้ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค (4) การนำแนวทางของศาลปกครองสูงสุดที่ได้พัฒนาการใช้หลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดีศาลปกครองสูงสุดได้พัฒนาการใช้หลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค โดยการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันที่จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลได้ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันดังกล่าวเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ดังที่ปรากฏในคดีพิพาทเกี่ยวกับการมีมติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.39/2552) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2553) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายด้วยการบุกรุกเข้าไปครอบครองและปลูกสร้างเพิงพักอาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.337/2562 และที่ อ.370/2562 วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน) เป็นต้น

4.2 การศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค โดยศึกษาเพิ่มเติมว่ามีประเทศใดบ้างที่มีการกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพื่อนำมาเปรียบเทียบและนำมาพัฒนาการกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองของไทยให้พัฒนายิ่งขึ้น มีมาตรฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกันต่อไป

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค พบว่า หลักความเสมอภาคเป็นหลักทั่วไปของกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นหลักที่นำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลในการตรวจสอบการกระทำของรัฐ เพื่อให้ความคุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำไปโดยชอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนหน้า และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ โดยหลักความเสมอภาคได้แบ่งประเภทของหลักความเสมอภาคออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ หลักความเสมอภาคทั่วไปและหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง สำหรับหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาค มีเกณฑ์ในการพิจารณาว่า สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกันในขณะที่สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ต่างกันหรือไม่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์

ทั่วไปของหลักความเสมอภาคดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นอยู่เช่นกัน กล่าวคือ ยกเว้นให้มีการเลือกปฏิบัติได้ ทำให้สิ่งที่เหมือนกันได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งเรียกว่าการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม

2. เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค พบว่า 1) ประเทศเยอรมนี ปกครองแบบสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน โดยรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีจำนวนทั้งสิ้น 141 มาตรา 2) ประเทศฝรั่งเศส ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐเดี่ยวกึ่งประธานาธิบดี ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ และ 3) ประเทศสเปน ปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978 มีจำนวนทั้งสิ้น 169 มาตรา

3. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค พบว่า ประเทศไทย ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสเปนมีการวางหลักความเสมอภาคทั่วไป การกำหนดหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กรณีของหลักห้ามเลือกปฏิบัติ นั้น รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี และประเทศสเปน ได้กำหนด “เหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ” ไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย ในขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส มิได้กำหนดหลักห้ามเลือกปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค พบว่าในภาพรวมแล้วศาลปกครองมีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของหลักความเสมอภาคเป็นอย่างดี มีน้ำหนักหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีหลากหลายแนวทาง อันได้แก่ การใช้หลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาค มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละคดี แต่ยังไม่พบว่ามีกรณีการนำข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค นอกจากนี้ ศาลยังได้พัฒนาการใช้หลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาโดยการวางหลักว่า การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันที่จะถือว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลได้ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันดังกล่าว เป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย พบว่า ข้อเสนอแนะของงานวิจัยคือ เสนอให้มีการกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคว่ามีประเทศใดบ้างที่มีการกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพื่อนำมาเปรียบเทียบและนำมาพัฒนาการกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองของไทยให้พัฒนายิ่งขึ้น มีมาตรฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกันต่อไป

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

หลักความเสมอภาคเป็นหลักทั่วไปของกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นหลักที่นำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาล จากการศึกษาหลักความเสมอภาคของกฎหมายต่างประเทศ พบว่า ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสเปนได้บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งสามประเทศต่างมีสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคที่เหมือนกัน และมีความแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีพัฒนาการในการวางหลักความเสมอภาคโดยได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทย ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสเปนมีการวางหลักความเสมอภาคทั่วไป การกำหนดหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กรณีของหลักห้ามเลือก

ปฏิบัติ โดยรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีและประเทศสเปน ได้กำหนด “เหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ” ไว้ไม่น้อยกว่ารัฐธรรมนูญของไทย ในขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส มิได้กำหนดหลักห้ามเลือกปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคตั้งแต่เล่มที่ 1 ถึงเล่มที่ 11 พบว่า ศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีความแตกต่างกันในแต่ละคดีและหลากหลายแนวทาง อันได้แก่ การนำหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้มาปรับใช้แก่คดี การนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาค ที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน และการนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาค กล่าวในทางตรงกันอีกด้านหนึ่งว่า สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกันมาปรับใช้แก่คดี ทั้งนี้ยังไม่พบว่ามีกรณีการนำข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค นอกจากนี้ ศาลยังได้พัฒนาการใช้หลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาโดยการวางหลักว่า การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลได้ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันดังกล่าว เป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น อันเป็นการพัฒนาหลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาคของประเทศไทยเพื่อให้ความคุ้มครองและอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน ตลอดจน ให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำไปโดยชอบจากการที่ศาลปกครองมีแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองแตกต่างกันในแต่ละคดีนั้น จึงเห็นควรเสนอให้มีการกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นมาตรฐานเดียวกันต่อไป

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน ตลอดจน ให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำไปโดยชอบ ศาลปกครองสมควรมีการกำหนดกรณีและกำหนดแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของไทย ตั้งแต่เล่มที่ 1 ถึง เล่มที่ 11 สามารถกำหนดกรณีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ได้ 6 กรณี ได้แก่ 1) กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎ 2) กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี 3) กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง 4) กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับเกี่ยวกับการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากกรณีคดีพิพาท 3 กรณีที่กล่าวมา 5) กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐ และ 6) กรณีคดีพิพาทอื่นใดที่สามารถนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง หากคดีที่คู่กรณีนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองสามารถเข้ากรณี 6 กรณีตามที่กล่าวมาแล้ว ให้ศาลปกครองพิจารณานำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองต่อไป สำหรับแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองสามารถนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง คือ 1) การนำหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้มาปรับใช้แก่คดี 2) การนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี ที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน และนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาค กล่าวในทางตรงกันอีกด้านหนึ่งว่า สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน มาปรับใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง 3) การนำข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดีที่ยกเว้นให้มีการเลือกปฏิบัติได้ ทำให้สิ่งที่เหมือนกันได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคซึ่งเรียกว่าการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม และ 4) การนำแนวทางของศาลปกครองสูงสุด ที่ได้พัฒนาการใช้หลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี โดยการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันที่จะถือว่าเป็นการเลือก

ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลได้ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันดังกล่าว เป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น นอกจากการกำหนดกรณีและกำหนดแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกันแล้ว เห็นสมควรพิจารณาจัดทำเป็นคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง รวมทั้งการจัดกรอบความรู้ ทบทวนแนวทางการใช้หลักความเสมอภาคเพื่อใช้ในการพิจารณาคดีปกครองต่อไป

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควร มีการศึกษาเพิ่มเติมว่ามีประเทศใดบ้างที่มีการกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพื่อนำมาเปรียบเทียบและนำมาเสนอแนะแนวทางการกำหนดกรณีและแนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองของไทยให้พัฒนายิ่งขึ้น มีมาตรฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกันต่อไป

ข้อค้นพบ หรือองค์ความรู้ใหม่

ข้อค้นพบองค์ความรู้ใหม่ คือ แนวทางการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยในการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค สามารถนำหลักความเสมอภาคมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง คือ 1) การนำหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองไว้มาปรับใช้แก่คดี 2) การนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี ที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน และนำหลักเกณฑ์ทั่วไปของหลักความเสมอภาค กล่าวในทางตรงกันข้ามว่า สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน มาปรับใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง 3) การนำข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดีที่ยกเว้นให้มีการเลือกปฏิบัติได้ ทำให้สิ่งที่เหมือนกันได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งเรียกว่าการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม และ 4) การนำแนวทางของศาลปกครองสูงสุด ที่ได้พัฒนาการใช้หลักความเสมอภาคมาปรับใช้แก่คดี โดยการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันที่จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลได้ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันดังกล่าว เป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- คณาธิป ทองรวีวงศ์ และคณะ. (2560). *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องกฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2547). *คำนิยามในสิทธิมนุษยชนในสังคมโลก*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2559). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 5*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2551). *กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.