

หลักความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายปกครอง:
พัฒนาการ แนวคิดเชิงเปรียบเทียบ และบทวิเคราะห์สำหรับประเทศไทย
The Principle of Legitimate Expectations in Administrative Law:
Development, Comparative Concepts, and Analysis for Thailand

ปภานภณ ปภังกรภูรินท์
Paphanphon Paphangpornhurin

ผู้อำนวยการกองบริหารงาน
คณะนิติศาสตร์และนิติกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
Director
Graduate School of Communication Arts and Management Innovation,
National Institute of Development Administration,
148 Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok, 10240
Corresponding author E-mail: tonnida4@gmail.com
(Received: May 3, 2025; Revised: July 14, 2025; Accepted: July 23, 2025)

บทคัดย่อ

หลักความคาดหวังอันชอบธรรมเป็นกลไกสำคัญในระบบกฎหมายปกครองสมัยใหม่ที่มุ่งคุ้มครองความไว้วางใจของประชาชนต่อการกระทำของรัฐ บทความนี้ศึกษาพัฒนาการและสาระสำคัญของหลักการดังกล่าวในระบบกฎหมายเปรียบเทียบ ได้แก่ ระบบกฎหมายเยอรมนีที่หลักความคาดหวังอันชอบธรรมได้รับการยอมรับเป็น “หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป” ภายใต้หลักนิติรัฐ และเชื่อมโยงกับหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายและหลักความได้สัดส่วน ในอังกฤษหลักนี้มีจุดเริ่มต้นจากแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในกระบวนการก่อนขยายไปสู่การคุ้มครองผลประโยชน์เชิงเนื้อหาโดยใช้หลักการถ่วงดุลกับประโยชน์สาธารณะ ส่วนประเทศอื่น เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา โปแลนด์ อินเดีย และฝรั่งเศส ต่างมีลักษณะการปรับใช้เฉพาะที่สะท้อนเป้าหมายร่วมกันในการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองความไว้วางใจของประชาชนสำหรับประเทศไทย ศาลปกครองไทยได้วางหลักการตีความสำคัญหลายประการทั้งการคุ้มครองเชิงเนื้อหาที่รับรองฐานะทางกฎหมายแม้คำสั่งจะถูกเพิกถอนในภายหลัง การชั่งน้ำหนักระหว่างความคาดหวังส่วนบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ การเชื่อมโยงหลักความคาดหวังอันชอบธรรมกับหลักนิติรัฐ ข้อยกเว้นกรณีประมาทเลินเล่อร้ายแรงและการปกปิดข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญ อย่างไรก็ตาม การปรับใช้ยังขาดความสม่ำเสมอในสาระสำคัญของการคุ้มครองความไว้วางใจของประชาชน บทความจึงนำเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายปกครองไทย ทั้งการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ครอบคลุมรูปแบบความคาดหวังที่หลากหลาย การพัฒนาแนวทางการตีความของศาลที่ยอมรับการคุ้มครองทั้งในเชิงกระบวนการและเชิงเนื้อหา และการสร้างกลไกทางกฎหมายใหม่ เช่น คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไทยที่เป็นธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: หลักความคาดหวังอันชอบธรรม, หลักความเชื่อโดยสุจริต, กฎหมายปกครอง

Abstract

The principle of legitimate expectations constitutes a key mechanism in modern administrative law aimed at protecting the trust of individuals in the conduct of public authorities. This article examines the development and core substance of this principle through comparative legal analysis. In the German legal system, legitimate expectations are recognized as a *general constitutional principle* (*Allgemeiner Rechtsgrundsatz*) under the rule of law, closely tied to legal certainty and the principle of proportionality. In English law, the principle originated from procedural fairness and has evolved toward the substantive protection of individual interests through a balancing test with overriding public interests. Other jurisdictions—such as Australia, Canada, Poland, India, and France—have adopted varying approaches reflecting a shared objective: to constrain arbitrary state power and safeguard the public’s trust in administrative governance. In the Thai context, the Administrative Court has established interpretive guidelines in several landmark decisions. These include the recognition of substantive protection that upholds legal status even after administrative decisions are revoked, the weighing of individual expectations against public interests, and the linkage between legitimate expectations and the constitutional principle of the rule of law. Nonetheless, exceptions remain in cases involving gross negligence or concealment of material facts. Despite these developments, the application of the principle in Thailand remains inconsistent and underdeveloped. This article proposes a comprehensive framework for enhancing the protection of legitimate expectations in Thai administrative law. Recommendations include amending existing legislation to encompass a wider range of expectations, developing consistent judicial interpretive standards that cover both procedural and substantive dimensions, and establishing new institutional mechanisms—such as a dispute mediation committee—to promote fairness, transparency, and coherence in public administration in accordance with the rule of law.

Keywords: Legitimate Expectations, Protection of Good Faith, Administrative Law

1. บทนำ (Introduction)

ในยุคที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนมีความซับซ้อนมากขึ้น หลักความคาดหวังอันชอบธรรม (Legitimate Expectations) ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในระบบกฎหมายปกครองสมัยใหม่ทั่วโลก หลักการนี้พัฒนาขึ้นเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยมุ่งควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองและคุ้มครองความไว้วางใจของประชาชนที่เกิดขึ้น

อย่างสมเหตุสมผลจากการกระทำ คำมั่น หรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งมีรากฐานของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมที่ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญหลายประการ ได้แก่ หลักความยุติธรรม ที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมระหว่างรัฐกับประชาชน หลักสุจริต ที่คุ้มครองบุคคลผู้กระทำการโดยสุจริตและเชื่อถือใน การกระทำของรัฐ ทฤษฎีความไว้วางใจ (Reliance Theory) ที่ยอมรับว่าการกระทำของรัฐย่อมสร้างความคาดหวังให้เกิดแก่ประชาชน และหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย ที่มุ่งสร้างเสถียรภาพและความ คาดหมายได้ในระบบกฎหมาย¹ หลักการเหล่านี้สะท้อนแนวคิดพื้นฐานของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมายและหลักความเป็นธรรม

หลักความคาดหวังอันชอบธรรมมีจุดเริ่มต้นที่สำคัญในระบบกฎหมายเยอรมนีภายหลังสงครามโลก ครั้งที่สอง โดยมีพื้นฐานจากหลักนิติรัฐและหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่ง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ศาลรัฐธรรมนูญกลางเยอรมนี ได้วางหลักการคุ้มครองความไว้วางใจ (Vertrauensschutz) เพื่อคุ้มครองประชาชนที่เชื่อโดยสุจริตต่อการกระทำของรัฐ โดยปรากฏ ครั้งแรกในคำพิพากษาปี ค.ศ. 1956 และชัดเจนขึ้นในคดี Apothekenurteil (BVerfGE 13, 261, 1962) ที่วางหลักว่า การตรากฎหมายย้อนหลังต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันชอบด้วยเหตุผลและจำเป็นอย่างยิ่งต่อประโยชน์สาธารณะ² จนกระทั่งหลักการนี้ ได้รับการรับรองในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 มาตรา 48(2) และกลายเป็น “หลัก รัฐธรรมนูญทั่วไป” ที่ผูกพันทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง และมีผลคุ้มครองทั้งในเชิงกระบวนการและ เนื้อหา³ จากรากฐานที่มั่นคงของหลักการในเยอรมนีนี้เอง หลักการคุ้มครองความไว้วางใจจึงได้รับการถ่าย โอนเข้าสู่กฎหมายของสหภาพยุโรป โดยศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้กล่าวถึงหลักการนี้ตั้งแต่ยุคแรก ของประชาคมยุโรป เช่น ในคดี *Châtillon v. High Authority* (1966)⁴ และในคดี *Commission v. Council (Re Civil Service Salaries)*, 1973⁵ ที่ศาลได้อ้างถึง “หลักการคุ้มครองความเชื่อมั่นโดยชอบ” และวินิจฉัยว่าการที่สภาแห่งสหประชาชาติยุโรปเปลี่ยนแปลงนโยบายเงินเดือนข้าราชการโดยเบี่ยงเบนไป จากแนวปฏิบัติที่ประกาศไว้ เป็นการละเมิดความคาดหวังอันชอบธรรมของผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้กฎที่ออก โดยฝ่ายนี้ถูกเพิกถอนได้ หลักการนี้จึงถูกอ้างเพื่อคุ้มครองความคาดหวังที่เกิดจากทั้งการออก กฎหมาย การออกคำสั่งทางปกครอง นโยบาย หรือแม้แต่คำแถลงสัญญาของหน่วยงานของสหภาพยุโรป ยิ่งไปกว่านั้น อิทธิพลของหลักนี้ยังแผ่ขยายสู่ระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งแม้จะมีรากฐานจากแนวคิดของ

¹ ประพฤษ ชมภู, “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ: วิเคราะห์กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง แต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 16-33.

² *Bundesverfassungsgericht* (German Federal Constitutional Court), *Apothekenurteil*, BVerfGE 13 (261) (1962).

³ ประพฤษ ชมภู, “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ: วิเคราะห์กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง แต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร,” 68-93.

⁴ *Court of Justice of the European Communities, Compagnie des forges de Châtillon, Commentry & Neuves-Maisons v. High Authority*, Case 54/65, Judgment of 16 June 1966, ECR 1966, 185.

⁵ *Court of Justice of the European Communities (ECJ), Commission v. Council (Re Civil Service Salaries)*, Case 81/72, [1973] ECR 575, at 579.

ตนเอง แต่ก็ได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดจากยุโรปภาคพื้นทวีป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่การคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมซึ่งเนื้อหาที่คล้ายคลึงกับหลักการคุ้มครองความไว้วางใจของเยอรมนี เริ่มต้นจากคำวินิจฉัยของ Lord Denning ในคดี Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs (1969) ที่วางหลักว่า แม้บุคคลจะไม่มีสิทธิทางกฎหมายโดยตรง ก็อาจมี “ความคาดหวังอันชอบธรรม” ที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมจากฝ่ายปกครอง ต่อมาแนวคิดนี้ได้ขยายขอบเขตจากการคุ้มครองเฉพาะสิทธิในเชิงกระบวนการ เช่น สิทธิในการได้รับฟังความคิดเห็น⁶ ไปสู่การคุ้มครองถึงผลประโยชน์ในเชิงเนื้อหาด้วย เช่น ในคดี R v. North and East Devon Health Authority, ex parte Coughlan (2001) ที่ศาลวางหลักให้รัฐต้องผูกพันตามคำมั่นสัญญาหรือแนวปฏิบัติหากก่อให้เกิดความคาดหวังโดยสุจริต และในคดี GCHQ [1985] ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีเหตุผลสมควรหากต้องการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนความคาดหวังที่เกิดจากคำมั่นสัญญา

หลักความคาดหวังอันชอบธรรมได้แพร่หลายไปยังระบบกฎหมายทั่วโลก ในแคนาดาและออสเตรเลีย หลักการนี้มีความสำคัญไม่แพ้การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ในโปแลนด์ แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับหลักการคุ้มครองความไว้วางใจ เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน ส่วนในอินเดีย หลักการนี้พัฒนาขึ้นเพื่อต่อต้านการใช้อำนาจตามอำเภอใจและเน้นย้ำหลักการห้ามใช้อำนาจโดยพลการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตย สำหรับระบบกฎหมายฝรั่งเศสแม้จะไม่รับรองหลักความคาดหวังอันชอบธรรมอย่างชัดเจน แต่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ได้พัฒนาแนวทางการคุ้มครองความไว้วางใจและเสถียรภาพของนิติฐานะผ่านหลักการอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผ่านทฤษฎีข้าราชการตามความเป็นจริง (fonctionnaire de fait) ที่ยอมรับสถานะและการกระทำของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและเป็นที่ยอมรับของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาหลักการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับมา และหลักการไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง เพื่อคุ้มครองความมั่นคงในสถานะทางกฎหมายของบุคคล

สำหรับประเทศไทย แม้จะมีการบัญญัติหลักความคาดหวังอันชอบธรรมไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 50 มาตรา 51 และ 52 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง แต่การตีความและการปรับใช้หลักการดังกล่าวยังมีข้อจำกัด ขอบเขตการคุ้มครองยังจำกัดอยู่เฉพาะการกระทำของหน่วยงานฝ่ายปกครองเอง และไม่ได้รับการพัฒนาอย่างชัดเจน ปัญหาดังกล่าวปรากฏชัดในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2549 และคำสั่งที่ 830/2550 เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการระดับรองอธิบดีกรมสรรพากรโดยให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งศาลมิได้พิจารณาผลกระทบต่อความไว้วางใจอย่างสุจริตของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งและปฏิบัติหน้าที่มาระยะหนึ่งแล้ว⁷ การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้มีผลย้อนหลังไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของข้าราชการเหล่านั้น แต่ยังกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพในระบบราชการโดยรวม

⁶ Zahidul Islam, “Legitimate Expectation: Understanding How a View Turned to a Principle,” *Bangladesh Journal of Law* 9, no. 1-2 (2005): 69-82.

⁷ ประพฤกษ์ ชมภู, “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ: วิเคราะห์กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร,” 191-233.

ก่อให้เกิดคำถามว่าแนวคำพิพากษาดังกล่าวจะละเลยหลักการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมซึ่งเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายปกครองสมัยใหม่หรือไม่

จากความสำคัญของประเด็นดังกล่าว บทความนี้มีวัตถุประสงค์สองประการ ประการแรกคือ ศึกษาพัฒนาการและสาระสำคัญของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในระบบกฎหมายเปรียบเทียบ ทั้งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อสังเคราะห์ความแตกต่างเชิงแนวคิดและโครงสร้างกฎหมายอันจะนำไปสู่ความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว ประการที่สองคือ ศึกษาพัฒนาการของแนวคำพิพากษาศาลปกครองไทยภายหลังคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2549 เพื่อวิเคราะห์การรับรองและพัฒนาแนวคิดเรื่องความคาดหวังอันชอบธรรมในระบบกฎหมายไทย โดยเน้นวิเคราะห์ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาแนวคิดเรื่องการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมเชิงเนื้อหา การพิจารณาหลักความคาดหวังอันชอบธรรมภายใต้กรอบประโยชน์สาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความคาดหวังอันชอบธรรมกับหลักนิติรัฐ และข้อยกเว้นของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม นอกจากนี้ บทความจะนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนากฎหมายปกครองไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยคำนึงถึงบริบทเฉพาะของสังคมไทย ทั้งการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ การพัฒนาแนวทางการตีความกฎหมายของศาล และการสร้างกลไกทางกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไทยให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐอย่างแท้จริง

2. ความหมายและโครงสร้างแนวคิดของความคาดหวังอันชอบธรรม

2.1 ความหมายและขอบเขตของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม

หลักความคาดหวังอันชอบธรรม ถือเป็นกลไกพื้นฐานที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในกฎหมายปกครอง เพื่อคุ้มครองบุคคลจากการใช้อำนาจโดยพลการของหน่วยงานของรัฐ Robert Thomas อธิบายว่า หลักความคาดหวังอันชอบธรรม หมายถึง ความคาดหวังที่สมเหตุสมผลซึ่งบุคคลมีต่อการกระทำหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยพึ่งพิงจากคำมั่นสัญญา การดำเนินการที่สม่ำเสมอ หรือการให้ข้อมูลที่ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในแนวทางการปฏิบัติ⁸ ความคาดหวังดังกล่าวแม้จะยังไม่บรรลุสถานะของ “สิทธิ” โดยสมบูรณ์ในเชิงกฎหมาย แต่ก็สมควรได้รับการคุ้มครองภายใต้หลักความเป็นธรรมและหลักนิติธรรม

Daphne Barak-Erez เสริมว่า แนวคิดความคาดหวังอันชอบธรรมช่วยเติมเต็มช่องว่างระหว่างสิทธิที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายกับความคาดหวังที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมของรัฐซึ่งบุคคลได้พึ่งพาอย่างสมเหตุสมผล⁹ ความคาดหวังเหล่านี้จึงมีขอบเขตที่สามารถขยายได้ในสองลักษณะหลัก คือ (1) ความคาดหวังอันชอบธรรมในเชิงกระบวนการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิในการได้รับแจ้งและการมีส่วนร่วมก่อนการ

⁸ Robert Thomas, “The Relationship Between English and European Community Administrative Law: The Principles of Legitimate Expectations and Proportionality” (PhD dissertation, University of Nottingham, 1998), 113.

⁹ Daphne Barak-Erez, “The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests,” *European Public Law* 11, no. 4 (2005): 583-601.

เปลี่ยนแปลงใด ๆ และ (2) ความคาดหวังอันชอบธรรมในเชิงเนื้อหา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการได้รับผลประโยชน์หรือสถานะที่รัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นแล้ว

ขอบเขตของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมไม่ได้มีลักษณะสัมบูรณ์ หากแต่ต้องถูกถ่วงดุลกับผลประโยชน์สาธารณะ และหลักความได้สัดส่วน Geo Quinot วิเคราะห์ว่า เมื่อความคาดหวังอันชอบธรรมต้องเผชิญกับความจำเป็นในเชิงสาธารณะ รัฐอาจจำกัดหรือเปลี่ยนแปลงความคาดหวังนั้นได้ แต่ต้องแสดงให้เห็นว่าเหตุผลสาธารณะที่อ้างถึงนั้นมีน้ำหนักเพียงพอ และการกระทำนั้นได้สัดส่วนกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับบุคคล¹⁰ สำหรับโครงสร้างของแนวคิดนี้สามารถแบ่งออกเป็น 4 มิติสำคัญ ได้แก่ มิติของการคุ้มครองเชิงกระบวนการและเชิงเนื้อหา ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์จากความเชื่อถือนี่ฝ่ายหนึ่งได้กระทำไปโดยอาศัยความเชื่อถือนี่ฝ่ายหนึ่ง (Reliance Interest) และผลประโยชน์จากความคาดหวังว่าจะได้รับสิทธิหรือประโยชน์ในอนาคต (Expectation Interest) บทบาทของหลักความได้สัดส่วน และหลักกฎหมายปิดปาก ในการพิจารณาความชอบธรรมของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่แม้จะไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลเป็นประเด็นสำคัญที่หลักความคาดหวังอันชอบธรรมถูกหยิบยกมาใช้ในการถ่วงดุลอำนาจรัฐอย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์อังกฤษในคดี R v. North and East Devon Health Authority, ex parte Coughlan (1999) ซึ่งพิจารณาว่าคำมั่นของหน่วยงานของรัฐในการจัดที่พักถาวรให้แก่ผู้ร่อนนั้น เป็นคำมั่นที่สร้างความคาดหวังอย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจง มิใช่เพียงแถลงการณ์เชิงนโยบายทั่วไป ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจะเพิกถอนคำมั่นนี้โดยอ้างเหตุผลด้านงบประมาณหรือการเปลี่ยนนโยบายไม่ได้ เว้นแต่จะสามารถแสดงให้เห็นถึง “เหตุผลสาธารณะ” ที่มีน้ำหนักเพียงพอ และผ่านการพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนอย่างเคร่งครัด การตัดสินนี้แสดงให้เห็นว่า แม้คำสั่งจะไม่ชอบด้วยกฎหมายในชั้นต้น แต่หากได้ก่อให้เกิดความคาดหวังที่บุคคลพึ่งพาโดยสุจริตแล้ว ย่อมต้องได้รับการคุ้มครองในระดับหนึ่ง

ในเชิงทฤษฎี หลักความคาดหวังอันชอบธรรมอาศัยการวิเคราะห์ผลประโยชน์สองลักษณะ ได้แก่ “ผลประโยชน์จากความเชื่อถือนี่ฝ่ายหนึ่ง” ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้ปรับเปลี่ยนสถานะของตนเองบนพื้นฐานของคำมั่นของรัฐ และ “ผลประโยชน์จากความคาดหวัง” ซึ่งเป็นความคาดหวังต่อผลประโยชน์ในอนาคต¹¹ แนวคิดนี้สะท้อนว่าความคาดหวังไม่ได้หมายถึงสิทธิตามบทบัญญัติกฎหมายโดยตรง แต่อยู่บนพื้นฐานของพฤติการณ์ที่รัฐได้แสดงไว้จนทำให้บุคคลสามารถเชื่อถือนี่ฝ่ายหนึ่งได้อย่างสมเหตุสมผล การเพิกถอนคำสั่งในกรณีเช่นนี้จึงต้องอาศัยหลักการชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ของบุคคลและผลประโยชน์สาธารณะตามแนวทางของหลักความได้สัดส่วน¹² และหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย ซึ่งเป็นหัวใจของรัฐภายใต้หลักนิติธรรม

¹⁰ Geo Quinot, “Substantive Legitimate Expectations in South African and European Administrative Law,” *German Law Journal* 5, no. 1 (2004): 65–85.

¹¹ Barak-Erez, “Legitimate Expectations,” 583.

¹² Quinot, “Substantive Legitimate Expectations,” 70-71, 84.

2.2 การคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมเชิงกระบวนการและเชิงเนื้อหา

หลักความคาดหวังอันชอบธรรมของกฎหมายอังกฤษเน้นย้ำเฉพาะมิติของการคุ้มครองเชิงกระบวนการเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐก่อให้เกิดความคาดหวังแก่ปัจเจกบุคคล สิ่งที่ได้รับการรับรองคือ “สิทธิเชิงขั้นตอน” อาทิ สิทธิในการได้รับการแจ้งเตือนล่วงหน้าหรือสิทธิในการได้รับการรับฟังก่อนการตัดสินใจทางปกครองใด ๆ จะเกิดขึ้น หลักการนี้มีรากฐานมาจาก “หน้าที่กระทำโดยชอบธรรม” ซึ่งศาลนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง แนวปฏิบัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเชื่อมโยงระหว่างหลักความคาดหวังอันชอบธรรมกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติซึ่งมุ่งเน้นการรับรองสิทธิในกระบวนการ โดยยังไม่ขยายขอบเขตไปถึงการคุ้มครองผลลัพธ์หรือเนื้อหาของความคาดหวังนั้น

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของแนวคำพิพากษาในระยะต่อมาได้ขยายขอบเขตของหลักการดังกล่าวไปสู่การคุ้มครองเชิงเนื้อหาด้วย โดยศาลเริ่มยอมรับว่าความคาดหวังที่เกิดขึ้นโดยสมเหตุสมผลจากการกระทำหรือคำรับรองของหน่วยงานของรัฐอาจได้รับการคุ้มครองในแง่ของผลลัพธ์ที่บุคคลคาดหวังไว้ไม่จำกัดเพียงการคุ้มครองในเชิงกระบวนการ ดังเช่นในคดี *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Khan* ที่ศาลอังกฤษได้วางหลักว่า ความคาดหวังที่เกิดขึ้นโดยสุจริตจากแนวปฏิบัติหรือคำแถลงของหน่วยงานของรัฐ อาจได้รับความคุ้มครองไม่เพียงแต่ในเชิงกระบวนการเท่านั้น แต่รวมถึงผลลัพธ์ที่บุคคลมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้รับด้วย โดยในคดีดังกล่าว ศาลได้ยอมรับว่าบุคคลมีความคาดหวังอย่างสมเหตุสมผลว่าเกณฑ์การพิจารณาที่รัฐเคยประกาศใช้ จะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงโดยไม่มีเหตุอันควร อย่างไรก็ตาม แม้แนวคำพิพากษานี้จะสะท้อนทิศทางที่เปิดรับการคุ้มครองในเชิงเนื้อหามากขึ้น แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงในแวดวงกฎหมายอังกฤษเกี่ยวกับความเหมาะสมของแนวทางดังกล่าว โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า การคุ้มครองผลลัพธ์อาจกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และเป็นการแทรกแซงการตัดสินใจเชิงนโยบายของฝ่ายบริหาร ปัจจุบัน แม้แนวโน้มของศาลจะเปิดโอกาสให้ความคาดหวังอันชอบธรรมในเชิงเนื้อหาได้รับการพิจารณาคัดค้านมากขึ้น แต่การวินิจฉัยในแต่ละกรณียังคงต้องอาศัยการถ่วงดุลระหว่างสิทธิของประชาชนกับผลประโยชน์สาธารณะอย่างระมัดระวัง¹³

2.3 ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์จากความเชื่อถือและผลประโยชน์จากความคาดหวัง

Daphne Barak-Erez ได้นำเสนอการแยกแยะที่สำคัญระหว่างผลประโยชน์จากความเชื่อถือที่ฝ่ายหนึ่งได้กระทำไปโดยอาศัยความเชื่อถือในพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง และผลประโยชน์จากความคาดหวังว่าจะได้รับสิทธิหรือประโยชน์ในอนาคตในบริบทของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม โดยแนวคิดนี้มีความสำคัญต่อการกำหนดระดับของการคุ้มครองตามกฎหมายปกครองที่ศาลจะพิจารณาให้แก่ผู้เสียหาย โดยผลประโยชน์จากความเชื่อถือ หมายถึง ความคาดหวังที่บุคคลได้กระทำการบางอย่างไปแล้วโดยอาศัยความไว้วางใจในคำมั่นสัญญาหรือพฤติกรรมของรัฐ เช่น การลงทุนทางเศรษฐกิจ การวางแผนทางการเงิน

¹³ Thomas, “Relationship Between English and European Community Administrative Law,” 113-114.

การโยกย้ายถิ่นฐาน หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมชีวิตส่วนตัว หากความคาดหวังนี้ถูกทำลายโดยการเพิกถอนคำสั่งหรือเปลี่ยนนโยบายโดยมิได้ซึ่งดูผลกระทบที่เกิดขึ้น ศาลมักเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบธรรมและอาจถือเป็นการใช้อำนาจในลักษณะละเมิดความไว้วางใจของประชาชน ในทางกลับกัน ผลประโยชน์จากความคาดหวัง หมายถึง ความคาดหวังที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหวังว่าหน่วยงานของรัฐจะรักษาคำมั่นสัญญาหรือแนวทางปฏิบัติ แม้บุคคลจะยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจริง ตัวอย่างเช่น การที่ประชาชนได้รับข้อมูลว่ารัฐมีแนวโน้มจะจัดสรรสิทธิประโยชน์บางประการในอนาคต อาจทำให้เกิดความคาดหวังในทางนโยบาย แต่หากรัฐยังไม่ได้ดำเนินการในลักษณะที่ทำให้ประชาชนลงมือกระทำอย่างแท้จริง ก็อาจไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์จากความเชื่อถือ และจะได้รับการคุ้มครองในระดับที่อ่อนกว่าตามดุลพินิจของศาล¹⁴ ความแตกต่างนี้จึงสะท้อนระดับของ “น้ำหนักในทางกฎหมาย” ซึ่งผลประโยชน์จากความเชื่อถือจะอยู่ในตำแหน่งที่เข้มแข็งกว่าสำหรับการอ้างต่อศาล เนื่องจากมีการเสียหายที่ชัดเจนในทางเศรษฐกิจหรือสังคม ดังนั้น หากรัฐจะเพิกถอนคำมั่นหรือคำสั่งที่ทำให้เกิดความคาดหวังดังกล่าว ก็จำเป็นต้องพิสูจน์ว่ามีเหตุผลสาธารณะที่เพียงพอ และดำเนินการในลักษณะที่ได้สัดส่วนกับผลกระทบที่เกิดขึ้น ในขณะที่ผลประโยชน์จากความคาดหวังจะอยู่ในข่ายของการพิจารณาที่อ่อนกว่า เว้นแต่จะมีปัจจัยอื่น ๆ เสริม เช่น ความชัดเจนของคำมั่นสัญญา ระยะเวลาที่ความคาดหวังนั้นได้ดำรงอยู่ หรือความเปราะบางของสถานะของผู้ได้รับผลกระทบ

2.4 หลักความได้สัดส่วนกับหลักความคาดหวังอันชอบธรรม

หลักความได้สัดส่วน ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยถ่วงดุลระหว่างอำนาจของรัฐกับความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายของบุคคล โดยเฉพาะในบริบทที่เกี่ยวข้องกับหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองบุคคลจากการใช้อำนาจโดยพลการของหน่วยงานของรัฐ Robert Thomas ชี้ให้เห็นว่า เมื่อรัฐประสงค์จะเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือเพิกถอนคำมั่นสัญญาที่เคยให้ไว้จนก่อให้เกิดความคาดหวังขึ้นในหมู่ประชาชน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องไม่กระทำโดยไร้เหตุผล หากแต่ต้องสามารถแสดงเหตุอันสมควรที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะอันมีน้ำหนัก และต้องผ่านเกณฑ์การพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนในสามระดับ ได้แก่

(1) ความเหมาะสมในการบรรลุวัตถุประสงค์

ในบริบทของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม การประเมินความเหมาะสมของมาตรการ เป็นขั้นตอนแรกในรอบของหลักความได้สัดส่วน หลักการนี้กำหนดให้ศาลพิจารณาว่า มาตรการที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือยกเลิกผลประโยชน์ที่เคยให้ไว้แก่ประชาชนนั้น มีความเกี่ยวข้องอย่างสมเหตุสมผลกับวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐต้องสามารถพิสูจน์ได้ว่า มาตรการดังกล่าวมีเหตุผลรองรับและสามารถช่วยให้บรรลุเป้าหมายทางนโยบายได้อย่างแท้จริง เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การป้องกันการบิดเบือนกลไกตลาด หรือการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง

¹⁴ Barak-Erez, “Legitimate Expectations,” 585.

ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้วางหลักไว้อย่างชัดเจนว่า แม้มาตรการจะมีวัตถุประสงค์ทางนโยบายที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากขาดความเชื่อมโยงเชิงตรรกะกับเป้าหมาย หรือหากเป็นเพียงการใช้อำนาจอย่างพลการโดยไร้การวิเคราะห์อย่างรอบคอบ ก็อาจถือได้ว่ามาตรการนั้นไม่เหมาะสมและขาดความชอบธรรมตามกฎหมาย เช่น ในคำพิพากษาคดี *Mulder v. Council and Commission* ซึ่งถือเป็นบรรทัดฐานสำคัญในเรื่องหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้พิจารณาว่า แม้การจำกัดการผลิตน้ำมันจะมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การที่หน่วยงานทางปกครองตัดสิทธิของ *Mulder* ในการกลับเข้าสู่ระบบโดยสิ้นเชิง โดยไม่คำนึงถึงการกระทำที่ผ่านมามันเป็นไปตามแนวนโยบายเดิมของรัฐ ถือเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นการละเมิดความคาดหวังอันชอบธรรมที่รัฐได้ก่อไว้ก่อนหน้านั้น¹⁵

(2) ความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง

หลักความจำเป็นในบริบทของความคาดหวังอันชอบธรรม หมายความว่า หากรัฐประสงค์จะเพิกถอนหรือจำกัดสิทธิหรือผลประโยชน์ที่ประชาชนเคยคาดหวังโดยชอบธรรม รัฐจะต้องแสดงให้เห็นว่า ไม่มีทางเลือกอื่นที่กระทบน้อยกว่าที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐต้องเลือกใช้มาตรการที่เบาที่สุดในการบรรลุผลทางนโยบาย โดยต้องไม่กระทบสิทธิหรือความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อการกระทำของรัฐเกินกว่าที่จำเป็น

ตัวอย่างสำคัญคือคำวินิจฉัยในคดี *Mulder v. Council and Commission* ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปตัดสินว่าการที่หน่วยงานทางปกครองเพิกถอนสิทธิของ *Mulder* อย่างสิ้นเชิงโดยไม่จัดหากลไกการเยียวยาใด ๆ แสดงให้เห็นว่ามาตรการนั้นเกินความจำเป็น และละเมิดหลักความคาดหวังอันชอบธรรมที่เคยมีต่อระบบนโยบายเดิม ศาลยืนยันว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยไม่พิจารณาทางเลือกที่นุ่มนวลกว่า เช่น การให้โควตาบางส่วนหรือชดเชย ถือว่าไม่ผ่านเกณฑ์ความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง ภายใต้หลักความได้สัดส่วน¹⁶

(3) ความสมดุลระหว่างผลกระทบต่อความคาดหวังของบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ

หลักความสมดุลเป็นการพิจารณาขั้นสุดท้ายที่มีความสำคัญยิ่งในบริบทของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม กล่าวคือ แม้มาตรการของรัฐจะมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจผ่านเกณฑ์ความจำเป็น แต่หากภาระหรือความเสียหายที่เกิดแก่ประชาชนจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นรุนแรงเกินไป เมื่อเทียบกับผลประโยชน์สาธารณะที่รัฐจะได้รับ ศาลก็อาจตัดสินว่าการกระทำนั้นละเมิดความคาดหวังอันชอบธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹⁵ Thomas, "Relationship Between English and European Community Administrative Law," 190-193.

¹⁶ *Ibid.*, 180-185.

ในหลักการของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ศาลจะทำการถ่วงดุลระหว่าง “ผลประโยชน์แห่งความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายและความไว้วางใจ” กับ “ผลประโยชน์แห่งนโยบายสาธารณะและความยืดหยุ่นในการบริหาร” หากประชาชนได้วางแผนดำเนินกิจการหรือจัดวางชีวิตไว้บนพื้นฐานของคำมั่นหรือแนวปฏิบัติของรัฐ การเพิกถอนผลประโยชน์นั้นต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอ และความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องไม่เกินควร¹⁷ ในคดี *Spagl v. Hauptzollamt Rosenheim*¹⁸ ศาลได้พิจารณาว่า แม้นโยบายภาษีใหม่จะมีเป้าหมายด้านการคลัง แต่การนำมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อความคาดหวังของผู้ประกอบการที่ได้กระทำตามกฎหมายเดิมอย่างสุจริต ถือว่าไม่ผ่านการถ่วงดุลอย่างเพียงพอ และรัฐจึงมีหน้าที่ต้องเยียวยาผลกระทบ¹⁹

นอกจากนี้ในงานของ Thomas ยังเสนอว่า การตรวจสอบความชอบธรรมของการเปลี่ยนแปลงโดยรัฐควรไม่จำกัดอยู่เพียงการทบทวนว่าการกระทำนั้น “ไม่ไร้เหตุผลอย่างร้ายแรง” ตามมาตรฐานแบบ *Wednesbury unreasonableness*²⁰ เท่านั้น แต่ควรยกระดับไปสู่การพิจารณาเชิงเนื้อหาที่เข้มข้นมากขึ้น โดยใช้หลักความได้สัดส่วนเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ความสมเหตุสมผลในเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้เพื่อสร้างสมดุลที่เหมาะสมระหว่างความยืดหยุ่นของฝ่ายบริหารในการปรับเปลี่ยนนโยบาย กับความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายของบุคคลที่ได้วางแผนชีวิตหรือทรัพย์สินโดยอาศัยความเชื่อในคำมั่นของรัฐ²¹ กล่าวโดยสรุปแนวทางนี้ได้รับการรับรองโดยศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปโดยเฉพาะในคดี *Mulder II (Joined Cases C-104/89 & C-37/90)* ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า ความคาดหวังที่สมเหตุสมผลของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองในระดับที่สูง หากรัฐประสงค์จะเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เคยสร้างผลประโยชน์แก่ประชาชน รัฐต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นมีน้ำหนักเหนือกว่าความเสียหายที่ประชาชนจะได้รับ และต้องเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้²² ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องการถ่วงดุลเชิงเนื้อหาถูกนำไปใช้มากขึ้นในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและความคาดหวังต่อคำมั่นของรัฐ โดยเฉพาะภายใต้กรอบของกฎหมายสิทธิมนุษยชนยุโรป ดังนั้น ในภาพรวม หลักความได้สัดส่วนและหลักความคาดหวังอันชอบธรรมจึงเป็นกลไกเสริมกันในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนและส่งเสริมหลักนิติธรรมในรัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะในบริบทที่รัฐอาจมีแนวนโยบายเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งสองหลักการนี้จึงช่วยให้การเปลี่ยนแปลงของรัฐไม่กลายเป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชนโดยปราศจากการควบคุมจากกลไกตุลาการและกฎหมาย

¹⁷ Ibid., 202-204.

¹⁸ Case C-189/89 [1990] E.C.R. I-4539. See also Case C-217/89 *Pastatter v. Hauptzollamt Bad Reichenhall* [1990] E.C.R. I-4585.

¹⁹ Thomas, “Relationship Between English and European Community Administrative Law,” 195-197.

²⁰ มาตรฐาน *Wednesbury unreasonableness* มีที่มาจากคำพิพากษาในคดี *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223 ซึ่งศาลบัญญัติว่า การตัดสินใจของฝ่ายปกครองจะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นการตัดสินใจที่ “ไร้เหตุผลอย่างร้ายแรง” (*so unreasonable that no reasonable authority could ever have come to it*) อันหมายถึงการกระทำที่อยู่พ้นขอบเขตของความสมเหตุสมผลใด ๆ ที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะกระทำได้ หลักการนี้จึงสะท้อนแนวทางการควบคุมโดยศาลที่ให้ความเคารพต่อดุลยพินิจของฝ่ายบริหารอย่างมาก โดยจะเข้าแทรกแซงเฉพาะเมื่อการตัดสินใจนั้นไม่อาจยอมรับได้ในทางเหตุผลเลย ดู Adam Perry, “Wednesbury Unreasonableness,” *The Cambridge Law Journal* 82, no. 3 (2023): 483-508.

²¹ Thomas, “Relationship Between English and European Community Administrative Law,” 117.

²² Quinot, “Substantive Legitimate Expectations,” 71-72.

2.5 หลักกฎหมายปิดปากและหลักความคาดหวังอันชอบธรรม

แม้ว่าหลักกฎหมายปิดปากจะมีต้นกำเนิดในกฎหมายเอกชน แต่ในบริบทของกฎหมายปกครอง หลักการนี้ได้รับการปรับใช้ในลักษณะที่ใกล้เคียงกับแนวคิดเรื่องความคาดหวังอันชอบธรรม Deepti Monga อธิบายว่า ทั้งสองหลักต่างมีพื้นฐานมาจากแนวคิดเรื่องความเป็นธรรม และการคุ้มครองความไว้วางใจที่เกิดจากคำมั่นสัญญาหรือแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง²³ อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายมหาชน ระบบกฎหมายจารีตประเพณีได้เน้นย้ำถึงความแตกต่างเชิงโครงสร้างระหว่างหลักกฎหมายปิดปาก และหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ในคดี R v. North and East Devon Health Authority, ex parte Coughlan [2001] ศาลได้ระบุว่า มี “ความคล้ายคลึงระหว่างหลักกฎหมายปิดปากในกฎหมายเอกชนกับแนวคิดเรื่องความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายมหาชนที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ” อย่างไรก็ตาม ศาลได้เน้นย้ำว่าสิ่งนี้เป็นเพียง “ความคล้ายคลึง” เท่านั้น มิใช่ความเหมือนหรือสามารถใช้แทนกันได้โดยตรง เนื่องจากการคุ้มครองในกฎหมายมหาชนต้องพิจารณาควบคู่กับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นพันธกิจสำคัญของรัฐ ขณะเดียวกัน Lord Hoffmann ยังได้ชี้ให้เห็นว่า “กฎหมายมหาชนได้รับเอาคุณค่าทางศีลธรรมที่เป็นประโยชน์จากหลักกฎหมายปิดปากในกฎหมายเอกชนมาแล้ว และถึงเวลาแล้วที่กฎหมายมหาชนจะต้องยืนอยู่บนพื้นฐานของตนเอง” ความเห็นนี้สะท้อนแนวโน้มที่กฎหมายมหาชนได้พัฒนาแนวคิดเรื่องความคาดหวังอันชอบธรรมให้มีโครงสร้างและหลักเกณฑ์เฉพาะของตน แยกต่างหากจากหลักกฎหมายปิดปากที่ใช้ในกฎหมายเอกชน

ในระบบกฎหมายออสเตรเลีย ศาลได้ตอกย้ำข้อจำกัดนี้ในคดี Minister for Immigration and Ethnic Affairs v. Kurtovic (1990) โดย Gummow J วางหลักว่า “ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจนั้นอย่างเสรีและไม่ถูกจำกัด และไม่อาจยกหลักกฎหมายปิดปากมาใช้เพื่อขัดขวางหรือจำกัดการใช้ดุลพินิจนั้นได้” กล่าวคือ ไม่สามารถนำหลักกฎหมายปิดปาก มาใช้เป็นข้อจำกัดต่อการใช้อำนาจที่กฎหมายให้อิสระในการใช้ดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ แม้ว่าศาลจะไม่ยอมรับให้มีการใช้หลักกฎหมายปิดปากเพื่อจำกัดหรือผูกพันการใช้อำนาจของรัฐในกรณีทั่วไปที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจอย่างอิสระแก่หน่วยงานของรัฐ แต่ในบางกรณีที่การกระทำของรัฐก่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างร้ายแรงต่อบุคคล และไม่มีเหตุผลด้านผลประโยชน์สาธารณะที่สมเหตุสมผลมารองรับ ศาลอาจยอมรับการประยุกต์ใช้หลักกฎหมายปิดปากได้ในลักษณะจำกัด โดยเฉพาะในกรณีที่ประชาชนมีความคาดหวังอันชอบธรรมซึ่งควรได้รับความคุ้มครอง²⁴ ทั้งนี้ การนำหลักการดังกล่าวมาใช้จะต้องเป็นไปอย่างระมัดระวัง และอยู่ภายใต้การถ่วงดุลกับผลประโยชน์สาธารณะอย่างเคร่งครัด

²³ Deepti Monga, “Estoppel and Legitimate Expectation,” *International Journal of Computer Engineering in Research Trends* 4, no. 6 (2017): 244–247.

²⁴ Matthew Groves, “Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law,” *Melbourne University Law Review* 32, no. 2 (2008): 470-523, at 502-505.

นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างเชิงเนื้อหาอีกประการหนึ่งระหว่างหลักกฎหมายปิดปาก และหลักความคาดหวังอันชอบธรรม กล่าวคือ Deepti Monga ชี้ว่า หลักกฎหมายปิดปาก ในกฎหมายเอกชน ต้องการพิสูจน์ความเสียหายจากการพึ่งพาคำมั่น ในทางตรงกันข้าม แนวคิดความคาดหวังอันชอบธรรม ในกฎหมายมหาชนไม่ได้จำเป็นต้องพิสูจน์ความเสียหายโดยตรงเสมอไป บุคคลสามารถได้รับความคุ้มครองจากความคาดหวังอันชอบธรรมได้ แม้ไม่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดจากการพึ่งพาได้ในทันที²⁵

กล่าวโดยสรุป สาระสำคัญของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมอยู่ที่การสร้าง “ขอบเขตความรับผิดชอบทางกฎหมายของรัฐ” ต่อการกระทำ คำมั่น หรือนโยบายที่รัฐได้ดำเนินการในอดีต ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นหรือพึ่งพาแนวทางนั้น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ หลักการนี้จึงมุ่งหมายที่จะป้องกันไม่ให้รัฐสามารถเปลี่ยนแปลงแนวทางที่ได้สร้างความไว้วางใจขึ้นแล้วโดยไม่ให้เหตุผลอย่างสมเหตุสมผล หรือโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยชอบของบุคคล และสาระสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักนี้คือ การทำให้การใช้อำนาจรัฐมีขอบเขตและเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบธรรมของการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย โดยศาลหรือองค์กรตุลาการสามารถนำหลักความคาดหวังอันชอบธรรมมาเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบว่า รัฐมีพฤติกรรมหรือคำมั่นที่แน่นอนเพียงพอหรือไม่ ประชาชนได้พึ่งพาความคาดหวังนั้นในระดับที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่ชัดเจนหรือไม่ และรัฐมีเหตุผลอันชอบธรรมมากพอในการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนโยบายเดิมหรือไม่

ในทางปฏิบัติ สาระสำคัญของหลักนี้สามารถแยกวิเคราะห์ได้เป็นสามองค์ประกอบหลัก ได้แก่

- (1) การก่อเกิดความคาดหวัง คือ จะต้องมีการกระทำ คำมั่น หรือแนวปฏิบัติของรัฐที่ชัดเจนเพียงพอให้บุคคลทั่วไปมีความคาดหวังได้อย่างมีเหตุผล
- (2) ความชอบธรรมของการพึ่งพา คือ บุคคลต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้พึ่งพาความคาดหวังนั้นอย่างสุจริตและได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของรัฐ
- (3) การถ่วงดุลกับผลประโยชน์สาธารณะ ศาลจะพิจารณาว่าผลประโยชน์ของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบสมควรได้รับการคุ้มครองเหนือกว่าผลประโยชน์ของรัฐหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ หลักความคาดหวังอันชอบธรรมจึงมิใช่เพียงเครื่องมือคุ้มครองปัจเจกบุคคล แต่ยังเป็นหลักที่ส่งเสริม “เสถียรภาพของการบริหารรัฐ” และ “ความโปร่งใสของนโยบายสาธารณะ” ทำให้รัฐต้องพิจารณาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างรอบคอบ เป็นระบบ และชอบธรรม

²⁵ Monga, “Estoppel and Legitimate Expectation,” 244.

3. พัฒนาการของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม

3.1 กำเนิดและวิวัฒนาการในเยอรมนี

หลักการคุ้มครองความไว้วางใจ (Vertrauensschutz) ถือเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานที่ฝังแน่นในระบบกฎหมายปกครองเยอรมนี โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่รัฐมีบทบาทอย่างเข้มข้นในการกำกับ ควบคุม และแทรกแซงชีวิตประจำวันของประชาชน ความไว้วางใจในเสถียรภาพของกฎหมายและคำสั่งทางปกครอง จึงไม่เพียงเป็นข้อเรียกร้องทางศีลธรรม แต่กลายเป็นสิทธิที่ควรได้รับความคุ้มครองในทางกฎหมายอย่างจริงจัง หลักการนี้มีพัฒนาการที่ยาวนาน ทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ เชิงแนวคิด และในทางปฏิบัติผ่านคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

แนวคิดพื้นฐานของหลักความไว้วางใจปรากฏชัดตั้งแต่ในกฎหมายอาญาของโรมัน ซึ่งไม่อนุญาตให้มีการใช้กฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นโทษต่อผู้กระทำการการปกป้องบุคคลจากการลงโทษตามกฎหมายที่ยังไม่มีผลใช้บังคับในขณะที่กระทำการนั้น ถือเป็นแนวคิดว่าด้วยความเป็นธรรมที่ฝังอยู่ในกฎหมายยุโรปตั้งแต่ยุคก่อนสมัยใหม่ ต่อมาประมวลกฎหมายทั่วไปแห่งรัฐปรัสเซียที่ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1794 ได้บัญญัติชัดเจนว่า “ห้ามมิให้นำกฎหมายอาญาฉบับใหม่มาบังคับใช้ย้อนหลัง” ซึ่งสะท้อนความพยายามสร้างระบบกฎหมายที่มีความมั่นคงและสามารถคาดการณ์ได้สำหรับพลเมืองในสังคมที่เป็นระเบียบและยุติธรรม²⁶

ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะในยุค “Vormärz” อันเป็นช่วงก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม ค.ศ. 1848 แนวคิดนี้ได้รับการยกระดับให้เป็นหลักรัฐธรรมนูญ โดยเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมว่า รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายไม่อาจออกกฎหมายที่มีผลย้อนหลังได้ เพราะจะละเมิดหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย และหลักความเชื่อถือได้ของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 เมื่อรัฐต้องเผชิญกับปัญหาสังคมอันซับซ้อนที่เกิดจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม และโดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ความคิดทางนิติศาสตร์แบบ “ปฏิฐานนิยม” ซึ่งให้ความสำคัญกับอำนาจนิติบัญญัติของรัฐ ได้ครอบงำวงวิชาการและแนวคิดนโยบายกฎหมายของรัฐอย่างลึกซึ้ง นำไปสู่การยอมรับว่า “กฎหมาย” คือเจตจำนงของรัฐที่ถูกตราขึ้นโดยผู้มีอำนาจ และหากจำเป็นเพื่อสาธารณประโยชน์ กฎหมายย่อมเปลี่ยนแปลงได้แม้จะมีผลย้อนหลัง²⁷

จุดเปลี่ยนสำคัญของพัฒนาการหลักการคุ้มครองความไว้วางใจเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ได้สถาปนาระบบ “ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” ที่ยึดถือสิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลาง และผูกพันการใช้อำนาจรัฐกับหลักนิติธรรมอย่างแน่นแฟ้น ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองสูงสุดต่างร่วมกันพัฒนาหลักการคุ้มครองความไว้วางใจ

²⁶ Klaus Rennert, “Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht” (Vortrag anlässlich des Seminars zum Vertrauensschutz der Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe), Vilnius, Litauen, 21. April 2016), 2.

²⁷ Ibid., 3.

ให้กลายเป็นเครื่องมือที่มีสถานะเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (Allgemeiner Rechtsgrundsatz) ที่นำไปใช้ควบคุมการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การออกกฎหมายย้อนหลัง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐในประเด็นที่กระทบต่อสิทธิหรือความคาดหวังของประชาชนโดยตรง²⁸

ในเชิงแนวคิด หลักการนี้ตั้งอยู่บนฐานความเข้าใจว่ารัฐสมัยใหม่มีหน้าที่คุ้มครองเสรีภาพของบุคคล และสร้างเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการวางแผนชีวิตได้อย่างมั่นใจ โดยประชาชนควรสามารถวางแผนการใช้ชีวิต การลงทุน หรือดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยอิงกับกฎหมายที่มีผลในขณะนั้นได้โดยไม่ต้องหวาดเกรงว่ารัฐจะเปลี่ยนแปลงโดยไม่ให้ออกาสปรับตัว หลักการนี้จึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับแนวคิด “ความยุติธรรมตามข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี” และหลักความสามารถในการคาดการณ์ของกฎหมาย²⁹

ในทางปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์ 3 ประการในการพิจารณาว่าความไว้วางใจของประชาชนควรได้รับความคุ้มครองหรือไม่ ได้แก่ (1) ความสุจริตของผู้รับคำสั่ง เช่น ไม่แสดงข้อความเท็จ ปกปิดข้อมูล หรือใช้กลอุบาย (2) ความสมเหตุสมผลของความไว้วางใจ เช่น เชื่อได้โดยสุจริตว่าคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมายและจะคงอยู่ต่อไป และ (3) การดำเนินการโดยอาศัยความไว้วางใจนั้นไปแล้ว เช่น การลงทุน การตัดสินใจเปลี่ยนสถานะชีวิต หรือการทำสัญญาที่ไม่สามารถย้อนกลับได้³⁰

อย่างไรก็ดี Claudia Prettner ได้ขยายแนวคิดนี้โดยวิเคราะห์เพิ่มเติมว่า การจะได้รับความคุ้มครองตามหลักความไว้วางใจนั้น ต้องพิจารณาอย่างละเอียดถึง “ความสมควรแก่การคุ้มครอง” และ “การดำเนินการอย่างมีนัยสำคัญ” โดยอาศัยสถานะทางกฎหมายที่ดูเหมือนมั่นคง เช่น คำสั่งอนุญาตที่แม้จะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม หากบุคคลเชื่อโดยสุจริตและได้ตัดสินใจที่มีผลกระทบถาวร รัฐย่อมมีหน้าที่คุ้มครองหรืออย่างน้อยก็เยียวยาความเสียหายจากความเปลี่ยนแปลงนั้น³¹

จะเห็นได้ว่า หลักการคุ้มครองความไว้วางใจในระบบกฎหมายปกครองเยอรมนีมิได้มีบทบาทเพียงในทางเทคนิคหรือกระบวนการเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็น “แนวคิดควบคุมรัฐ” ที่ผูกพันกับหลักสิทธิเสรีภาพ ความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย และความยุติธรรมอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะในยุคที่รัฐมีบทบาทรุกกล้าเข้าไปในภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง หลักการนี้จึงยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการธำรงเสถียรภาพของระบบกฎหมายและความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐ

3.2 การขยายผลสู่กฎหมายยุโรป

แนวคิดความคาดหวังอันชอบธรรมซึ่งมีต้นกำเนิดจากหลักการคุ้มครองความไว้วางใจในระบบกฎหมายเยอรมนี และได้รับการนำไปพัฒนาต่อยอดอย่างเป็นระบบในกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยมีบทบาทสำคัญในการกำกับกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรภาครัฐในสหภาพ ภายใต้

²⁸ Ibid., 4.

²⁹ Ibid., 5.

³⁰ Ibid., 6-7.

³¹ Claudia Prettner, “Der Vertrauensschutz in Bezug auf den Schutz vor Enttäuschung faktischer Dispositionen” (Unpublished diploma thesis, Universität Graz, 2019), 11–13.

กฎหมายสหภาพยุโรป ความคาดหวังอันชอบธรรมของบุคคลได้รับการคุ้มครองอย่างแข็งแกร่งภายใต้กรอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย³²

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 41 แห่งกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป กำหนดว่า บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรมจากสถาบันของสหภาพ รวมถึงสิทธิในการได้รับฟังความคิดเห็น และการฟังพาต่อความคาดหวังอันสมเหตุสมผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการขององค์กรสาธารณะ³³ หลักนี้ไม่เพียงเกี่ยวข้องกับกระบวนการเท่านั้น แต่ยังขยายถึงเนื้อหาของการตัดสินใจ เพื่อให้มั่นใจว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการดำเนินการใด ๆ จะต้องเคารพต่อความไว้วางใจที่ประชาชนได้สร้างขึ้นตามพฤติกรรมที่ผ่านมา ในขณะเดียวกัน หลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย ซึ่งถือเป็นแกนกลางของกฎหมายยุโรป กำหนดว่าบุคคลต้องสามารถคาดการณ์ได้อย่างสมเหตุสมผลถึงผลทางกฎหมายของการกระทำของตนเองและขององค์กรสาธารณะ การที่รัฐจะเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีผลย้อนหลัง หรือกระทบต่อสิทธิที่เคยก่อให้เกิดความคาดหวังอันชอบธรรมแล้ว จำเป็นต้องได้รับการประเมินอย่างเข้มงวดและรอบคอบก่อนดำเนินการ และหากไม่มีเหตุผลที่ขบด้วยกฎหมายและได้สัดส่วน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจถือเป็นการละเมิดหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย³⁴

คดี Mulder เป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการปรับใช้หลักความคาดหวังอันชอบธรรมในทางปฏิบัติ ในคดีนี้ Mulder ได้เข้าร่วมมาตรการควบคุมการผลิตนมที่เกินความต้องการในสหภาพยุโรป โดยยอมรับเงื่อนไขงดการทำตลาดเป็นระยะเวลาห้าปี เพื่อแลกกับเงินอุดหนุนพิเศษ เมื่อครบกำหนดระยะเวลา Mulder ประสงค์จะกลับเข้าสู่ตลาดอีกครั้งภายใต้ระบบการเก็บภาษีใหม่ซึ่งถูกบังคับใช้ในระหว่างที่เขาอยู่ภายใต้ข้อตกลงงดการทำตลาด อย่างไรก็ตาม คำขอของเขาถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลว่าไม่สามารถพิสูจน์ปริมาณการผลิตในปีอ้างอิงก่อนหน้า ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการอนุมัติคำขอ ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป วินิจฉัยว่า Mulder มีความคาดหวังอันชอบธรรมที่จะกลับเข้าสู่ตลาดโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากการเข้าร่วมโครงการงดการทำตลาด ศาลจึงประกาศให้ระบบการเก็บภาษีใหม่ไม่มีผลบังคับใช้ในส่วนที่ส่งผลให้ผู้ผลิตที่เข้าร่วมโครงการงดการทำตลาดไม่ได้รับการจัดสรรโควตา ภายหลังจากพิพากษาในคดีแรก คณะมนตรีได้ออกข้อบังคับใหม่ซึ่งจัดสรรโควตาพิเศษให้กับผู้ผลิตในสถานะเดียวกับ Mulder ในอัตราร้อยละ 60 ของปริมาณการผลิตในปีก่อนที่จะเข้าร่วมโครงการ Mulder ยังคงไม่พอใจและฟ้องคดีอีกครั้ง ซึ่งศาลพิพากษาให้เขาชนะคดีโดยเห็นว่าโควตาร้อยละ 60 นั้นยังต่ำเกินไป อย่างไรก็ตาม เมื่อ Mulder เรียกร้องค่าเสียหาย ศาลมีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจว่า แม้จะยอมรับการเรียกร้องในส่วนที่เขาถูกปฏิเสธโควตาทั้งหมดในครั้งแรก แต่ไม่ยอมรับการเรียกร้องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโควตาร้อยละ 60 ทั้งที่ข้อบังคับดังกล่าวก็ถูกศาลเพิกถอนเช่นกัน เหตุผลสำคัญที่ทำให้คำวินิจฉัยมีความแตกต่างกันนี้ มาจากการซึ่งนำหน้าระหว่างความคาดหวังอันชอบธรรมของปัจเจกบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ ในกรณีแรก

³² Barak-Erez, "Legitimate Expectations," 583.

³³ Anna De Ambrosis Vigna and Dariusz R. Kijowski, "The Principle of Legitimate Expectations and the Protection of Trust in the Polish Administrative Law," *Bialostockie Studia Prawnicze* 23, no. 2 (2018): 39-52, at 41.

³⁴ Quinot, "Substantive Legitimate Expectations," 65, 70-71, 84.

ไม่ปรากฏว่ามีประโยชน์สาธารณะสำคัญที่มีน้ำหนักเหนือกว่าความคาดหวังของ Mulder ความคาดหวังอันชอบธรรมของเขาจึงต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ แต่ในกรณีหลัง มีประโยชน์สาธารณะที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการจำกัดโควตาไว้ที่ร้อยละ 60 ซึ่งมีน้ำหนักมากกว่าความคาดหวังส่วนบุคคลของ Mulder ดังนั้น เขาจึงไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้แม้ว่าข้อบังคับดังกล่าวจะถูกเพิกถอนโดยศาลก็ตาม³⁵

กล่าวโดยสรุป คำวินิจฉัยในคดี Mulder เป็นการยกระดับหลักความคาดหวังอันชอบธรรม จากแนวคิดที่จำกัดอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาไปสู่การรับรองสิทธิหรือผลประโยชน์ในเชิงเนื้อหาที่สามารถนำมาอ้างสิทธิได้ในทางกฎหมายภายในบริบทของสหภาพยุโรป ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้ยอมรับว่าหลักความคาดหวังอันชอบธรรมมีที่มาจากหลักความแน่นอนทางกฎหมาย การทำงานของหลักความแน่นอนทางกฎหมายหมายความว่า การละเมิดความคาดหวังอันชอบธรรมถือเป็นการละเมิด “หลักพื้นฐานของกฎหมายและความเป็นระเบียบ”³⁶ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่เป็นรากฐานของกฎหมายยุโรป รวมทั้งคดี Mulder ยังเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการปรับใช้หลักความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายมหาชน ที่จำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับหลักประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนกับประโยชน์ของส่วนรวม กล่าวคือ การคุ้มครองความคาดหวังมิได้มีลักษณะสัมบูรณ์ หากแต่ต้องถูกถ่วงดุลกับวัตถุประสงค์สาธารณะที่มีความสำคัญเหนือกว่า³⁷

4. สาระสำคัญของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในระบบกฎหมายเปรียบเทียบ

4.1 ระบบกฎหมายเยอรมนี: ความเข้มข้นของหลักการคุ้มครองคาดหวังอันชอบธรรม

ในระบบกฎหมายเยอรมนี หลักการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นระบบและมีความเข้มข้นสูงภายใต้แนวคิดหลักการคุ้มครองความไว้วางใจ³⁸ หลักการนี้มีรากฐานอยู่ในหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญของเยอรมนี ซึ่งถือว่าการบริหารราชการต้องเคารพต่อความไว้วางใจของประชาชนต่อการกระทำของรัฐ และต้องคำนึงถึงความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายของบุคคลอย่างจริงจัง³⁹ แนวคิดของหลักการคุ้มครองความไว้วางใจ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถวางใจได้ว่าการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่ถูกต้องตามกฎหมายในขณะนั้นจะไม่ถูกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงไปในภายหลังอย่างพลิกผันโดยไม่ให้การคุ้มครองที่เหมาะสมแก่ผู้ที่ได้พึ่งพาการกระทำดังกล่าว⁴⁰ หลักการนี้ได้รับการประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในกฎหมายปกครองเยอรมนี โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีการออกคำสั่งอนุญาต หรือมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่สร้างความไว้วางใจให้แก่ประชาชน

³⁵ Ibid., 71.

³⁶ De Ambrosis Vigna and Kijowski, “Legitimate Expectations and the Protection of Trust,” 42-43.

³⁷ Quinot, “Substantive Legitimate Expectations,” 71-72.

³⁸ Louise Otis and Jérémy Boulanger-Bonnely, “The Protection of Legitimate Expectations in Global Administrative Law,” in *ILO100 – Law for Social Justice*, eds. George P. Politakis, Tomi Kohiyama, and Thomas Lieby (Geneva: International Labour Office, 2019), 400.

³⁹ Thomas, “Relationship Between English and European Community Administrative Law,” 49-50.

⁴⁰ Paul Reynolds, “Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials,” SSRN Working Paper Series, 2010, 16, accessed 3 May 2025, <https://ssrn.com/abstract=1689518>

ในระบบกฎหมายเยอรมนี หลักการคุ้มครองความไว้วางใจไม่ได้ดำรงอยู่แยกขาดจากหลักการพื้นฐานอื่น ๆ หากแต่ได้รับการผสมอย่างใกล้ชิดกับหลักความได้สัดส่วน⁴¹ ศาลเยอรมนีได้กำหนดว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาจะเพิกถอนสิทธิหรือสถานะทางกฎหมายที่บุคคลได้รับมาโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องประเมินอย่างรอบคอบถึงความสมเหตุสมผลของการเปลี่ยนแปลงนั้น และต้องถ่วงดุลผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้ที่ได้รับการคุ้มครองจากความคาดหวังอย่างเป็นธรรม หลักการดังกล่าวสะท้อนแนวคิดสำคัญภายใต้หลักนิติรัฐว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่มั่นคงและคาดหมายได้ และหน่วยงานของรัฐมีพันธะที่จะต้องเคารพต่อความไว้วางใจที่ได้สร้างขึ้นโดยการดำเนินการอย่างสุจริตและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน⁴² การผสมหลักการคุ้มครองความไว้วางใจกับหลักความได้สัดส่วนนี้จึงเป็นกลไกสำคัญที่ปกป้องไม่เพียงแต่สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล แต่ยังเป็นการธำรงเสถียรภาพของระบบกฎหมายปกครองในระบอบประชาธิปไตย

Geo Quinot อธิบายว่า หลักการนี้มีบทบาทกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเคารพต่อการพึ่งพาอย่างสมเหตุสมผลของบุคคล แม้ว่าความคาดหวังนั้นจะเกิดจากเพียงการให้คำมั่นสัญญาโดยตรง หรือจากแนวปฏิบัติที่ต่อเนื่องยาวนาน การคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายเยอรมนีจึงขยายขอบเขตไปไกลกว่าการคุ้มครองเฉพาะสิทธิที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ในกรณีที่การให้คำมั่นของฝ่ายปกครองจะมีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ยังคงให้ความคุ้มครองต่อความคาดหวังอันชอบธรรมของบุคคลบนพื้นฐานของความไว้วางใจอย่างสมเหตุสมผล ตัวอย่างสำคัญที่ Geo Quinot ยกขึ้นมา คือ คำพิพากษาของ Oberverwaltungsgericht แห่งกรุงเบอร์ลินในปี ค.ศ. 1956 ซึ่งศาลได้ยืนยันว่าผู้ร้องมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการพึ่งพาคำมั่นของหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าคำมั่นดังกล่าวจะเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การวางหลักเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญสูงสุดกับความเสถียรและความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย รวมถึงการคุ้มครองความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน⁴³

นอกจากการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมจากการกระทำของฝ่ายบริหารแล้ว หลักการคุ้มครองความไว้วางใจในระบบกฎหมายเยอรมนียังขยายขอบเขตไปถึงการควบคุมการออกกฎหมายใหม่ที่มีผลย้อนหลัง หลักนิติรัฐของเยอรมนีกำหนดอย่างชัดเจนว่าความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายเป็นข้อกำหนดพื้นฐานที่รัฐต้องเคารพ ซึ่งรวมถึงการปกป้องบุคคลจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายย้อนหลังที่กระทบต่อสถานะหรือสิทธิที่ได้รับการสร้างขึ้นอย่างชอบด้วยกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังในระบบกฎหมายเยอรมนีจึงถูกจำกัดไว้อย่างเข้มงวด โดยอนุญาตเฉพาะในกรณีพิเศษที่มีเหตุผลสาธารณะที่มีน้ำหนักเหนือกว่าความคาดหวังส่วนบุคคลเท่านั้น หลักการคุ้มครองความไว้วางใจทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงโครงสร้างในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางกฎหมาย และป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจโดยพลการในการลิดรอนสิทธิหรือผลประโยชน์ของประชาชนโดยปราศจากเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมายและได้สัดส่วน ความเชื่อมโยงระหว่างหลักการคุ้มครองความไว้วางใจกับการควบคุมกฎหมายย้อนหลังในกฎหมายเยอรมนีจึงไม่เพียง

⁴¹ Ibid., 16.

⁴² Thomas, "Relationship Between English and European Community Administrative Law," 49-50.

⁴³ Quinot, "Substantive Legitimate Expectations," 68.

สะท้อนถึงการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมเท่านั้น แต่ที่ยืนยันถึงความสำคัญของการดำรงเสถียรภาพและความคาดหวังได้ของนิติสัมพันธ์ในสังคมประชาธิปไตย⁴⁴

นอกจากนี้ Klaus Rennert อธิบายว่า หลักการคุ้มครองความไว้วางใจเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญที่ยึดถือหลักนิติรัฐ โดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนต่อการคาดการณ์ได้ของกฎหมาย และความต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะ หลักการนี้เกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้กระทำการ เช่น การลงทุน การประกอบอาชีพ หรือการดำเนินคดีต่าง ๆ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่มีผลบังคับอยู่ในขณะนั้น หากภายหลังรัฐเปลี่ยนแปลงกฎหมายจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลนั้น คำถามที่ตามมาก็คือ รัฐจะสามารถกระทำเช่นนั้นได้เพียงใด และบุคคลนั้นมีสิทธิได้รับการคุ้มครองหรือชดเชยหรือไม่⁴⁵

4.2 ระบบกฎหมายอังกฤษ: การคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมและการถ่วงดุลกับประโยชน์สาธารณะ

แนวคิดความคาดหวังอันชอบธรรมในระบบกฎหมายปกครองอังกฤษมีต้นกำเนิดจากการพัฒนาหลักความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองและหลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็นเสาหลักสำคัญของกระบวนการปกครองที่ยุติธรรมในระบอบประชาธิปไตย ความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองกำหนดว่าการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ของบุคคลจะต้องกระทำอย่างยุติธรรม เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วม และสามารถโต้แย้งข้อกล่าวหาหรือข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องได้⁴⁶ หลักนิติธรรมในบริบทนี้หมายถึงการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรม เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยพลการ⁴⁷

จุดเริ่มต้นสำคัญของการสถาปนาแนวคิดความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายปกครองอังกฤษปรากฏในคดี Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs [1969] 2 Ch 149 คดีนี้เกี่ยวข้องกับนักศึกษาต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้าศึกษาในสหราชอาณาจักรเป็นระยะเวลาจำกัด และได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาต แต่คำร้องถูกปฏิเสธโดยไม่ได้รับโอกาสในการชี้แจง ในคดีนี้ Lord Denning M. R. ได้วางแนวคิดสำคัญว่า แม้ผู้ร้องจะไม่มีสิทธิทางกฎหมายโดยตรงในการพำนักต่อ แต่ก็มี “ความคาดหวังอันชอบธรรม” ที่จะไม่ถูกเพิกถอนสถานะโดยไม่ให้โอกาสในการแสดงความคิดเห็นเสียก่อน Lord Denning ได้กล่าวไว้ว่า ในกรณีที่บุคคลมีสิทธิประโยชน์ หรือ “ความคาดหวังอันชอบธรรม” ที่จะได้รับ หากถูกเพิกถอนหรือกระทบกระเทือนโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้นั้นได้แสดงเหตุผลหรือชี้แจง ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเป็นธรรม ดังนั้น รัฐหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจจะต้องจัดให้ผู้นั้นมีโอกาสชี้แจงก่อนดำเนินการ แม้ในคดี Schmidt

⁴⁴ Reynolds, “Legitimate Expectations,” 16.

⁴⁵ Rennert, “Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht,” 2-5.

⁴⁶ Groves, “Substantive Legitimate Expectations,” 472-473.

⁴⁷ Robert Thomas, *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law* (Oxford: Hart, 2000),

ศาลจะวินิจฉัยว่า ผู้ร้องไม่ได้รับความคุ้มครองในกรณีนั้นก็ตาม⁴⁸ แต่คดีนี้ได้วางรากฐานให้กับการพัฒนาของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายปกครองอังกฤษในเวลาต่อมา การวางหลักในคดี Schmidt นี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ขยายขอบเขตของการคุ้มครองในกระบวนการทางปกครอง จากการยึดตาม “สิทธิ” ที่บัญญัติในกฎหมาย ไปสู่การคุ้มครอง “ความคาดหวัง” ที่ประชาชนมีต่อหน่วยงานของรัฐอย่างสมเหตุสมผล การยอมรับแนวคิดนี้ส่งผลให้สิทธิในการได้รับการรับฟังไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรณีสถานะทางกฎหมายที่แน่นอน แต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์แห่งความไว้วางใจและความคาดหวังอันสมควรซึ่งเกิดขึ้นจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง แนวคิดดังกล่าวจึงถือเป็นพัฒนาการเชิงแนวคิดที่สำคัญในการคุ้มครองบุคคลในกระบวนการทางปกครองอังกฤษ และวางรากฐานสำหรับการพัฒนาหลักความคาดหวังอันชอบธรรมที่ขยายขอบเขตไปสู่การคุ้มครองในเชิงเนื้อหาในคดีสำคัญอื่น ๆ ในเวลาต่อมา

แนวคิดความคาดหวังอันชอบธรรมได้รับการพัฒนาขยายขอบเขตอย่างสำคัญในคดี Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service [1985] AC 374 ซึ่งรู้จักกันทั่วไปว่า GCHQ Case คดีนี้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาลอังกฤษในการห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของ Government Communications Headquarters (GCHQ) เข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน เนื่องจากเหตุผลด้านความมั่นคงแห่งชาติ โดยคำสั่งดังกล่าวออกโดยไม่มีการแจ้งล่วงหน้าให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับผลกระทบ ศาลอังกฤษ โดยเฉพาะ Lord Fraser และ Lord Diplock ได้วางหลักสำคัญไว้ว่า ความคาดหวังอันชอบธรรมสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจาก “คำมั่นสัญญาโดยตรง” หรือจาก “การดำเนินการอย่างสม่ำเสมอในอดีต” ซึ่งประชาชนสามารถคาดหวังได้อย่างสมเหตุสมผลว่าจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป ศาลยังได้วางหลักว่า เมื่อมีความคาดหวังเช่นนี้เกิดขึ้น ฝ่ายบริหารไม่สามารถละเมิดความคาดหวังนั้นได้โดยพลการ เว้นแต่จะมีเหตุผลอันชอบธรรมรองรับ เช่น เหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐ ที่มีน้ำหนักเพียงพอในการถ่วงดุลสิทธิในการได้รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบ⁴⁹

ในพัฒนาการของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ศาลอังกฤษได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองออกเป็นสองลักษณะ ได้แก่ การคุ้มครองในเชิงกระบวนการและการคุ้มครองในเชิงเนื้อหา การคุ้มครองเชิงกระบวนการ หมายถึง การที่บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งและได้รับโอกาสในการปรึกษาหารือเมื่อหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อผลประโยชน์ของตน อันเป็นการส่งเสริมความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา ขณะที่การคุ้มครองเชิงเนื้อหา หมายถึง การที่บุคคลสามารถคาดหวังได้ว่า ผลประโยชน์หรือสถานะที่มีอยู่จะดำรงอยู่ต่อไป เว้นแต่หน่วยงานของรัฐจะมีเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอและการเปลี่ยนแปลงนั้นต้องผ่านการประเมินที่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมและหลักความได้สัดส่วน การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อความคาดหวังดังกล่าว จึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงการถ่วงดุลระหว่างเสรีภาพในการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารกับความเชื่อถือและการพึ่งพาของ

⁴⁸ Islam, “Legitimate Expectation,” 69–70.; Seemeen Muzafar, “Legitimate Expectation and Its Application in Administrative Law,” *International Journal of Creative Research Thoughts (IJCRT)* 6, no. 1 (2018): 175–176.

⁴⁹ Islam, “Legitimate Expectation,” 73-74.; Farrah Ahmed and Adam Perry, “The Coherence of the Doctrine of Legitimate Expectations,” *Cambridge Law Journal* 73, no. 1 (2014): 61–85, at 74.

ประชาชนต่อการดำเนินการของรัฐในอดีต⁵⁰ อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายปกครองอังกฤษ หลักการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมแม้จะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพทางกฎหมายของประชาชน แต่ก็ไม่ได้มีสถานะเป็นสิทธิสัมบูรณ์ที่ไม่อาจถูกจำกัดได้ ในคดีสำคัญ Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service [1985] AC 374 (GCHQ Case) ศาลได้วางข้อจำกัดสำคัญว่า ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ ศาลจะใช้อำนาจตรวจสอบอย่างจำกัด โดยยอมรับเขตอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารในการประเมินความจำเป็นของมาตรการ ศาลวินิจฉัยว่า แม้จะมีแนวปฏิบัติในการรักษาหรือกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงานที่ก่อให้เกิดความคาดหวังอันชอบธรรม แต่ความคาดหวังนั้นสามารถถูกจำกัดได้ด้วยเหตุผลของความมั่นคงแห่งชาติที่ฝ่ายบริหารได้แสดงไว้อย่างสมเหตุสมผล⁵¹ การวินิจฉัยนี้สะท้อนหลักการโดยรวมที่ว่า หลักความคาดหวังอันชอบธรรม ย่อมสามารถถูกจำกัดหากมีเหตุผลทางสาธารณะที่มีน้ำหนักหนักหน่วงกว่า ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับการยืนยันเพิ่มเติมในงานวิชาการ เช่นในบทวิเคราะห์ของ Varuhas ที่ชี้ว่าความคาดหวังอันชอบธรรมต้องถูกล่วงดุลกับข้อพิจารณาทางสาธารณะ และมีใช้สิทธิที่คงอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป⁵² การวางหลักใน GCHQ Case จึงนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่เปลี่ยนแนวทางการคุ้มครองหลักความคาดหวังอันชอบธรรม จากการจำกัดอยู่ในขั้นตอนการพิจารณา ไปสู่การรับรองสิทธิหรือผลประโยชน์ที่ประชาชนคาดหวังได้ในเนื้อหาที่เป็นรูปธรรม อันถือเป็นการขยายขอบเขตของหลักการดังกล่าวทั้งในเชิงโครงสร้างและทฤษฎีในกฎหมายปกครองอังกฤษ

นอกจากนี้ หลักความคาดหวังอันชอบธรรม มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับแนวคิดเรื่องความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นข้อกำหนดพื้นฐานของกระบวนการที่เป็นธรรมในกฎหมายปกครอง แนวคิดนี้ถือว่าบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ ต้องได้รับโอกาสที่เหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นและนำเสนอข้อมูลของตนเองก่อนที่หน่วยงานจะดำเนินการที่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ⁵³ หลักความคาดหวังอันชอบธรรมมีพัฒนาการที่ขยายขอบเขตการคุ้มครองออกไปจากการจำกัดอยู่เฉพาะสิทธิที่มีสถานะตามกฎหมายไปสู่การคุ้มครอง “ความคาดหวังที่สมเหตุสมผล” ซึ่งเกิดจากการกระทำหรือการรับรองโดยหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าบุคคลจะไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าตนมีสิทธิทางกฎหมายที่แน่นอนก็ตาม ศาลได้วางหลักว่า แม้ผู้ร้องจะไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่หน้าที่ในการดำเนินการอย่างเป็นธรรม ก็สามารถเกิดขึ้นได้หากบุคคลนั้นมีความคาดหวังอันชอบธรรมที่สมเหตุสมผล⁵⁴ แนวคิดนี้จึงทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” หรือ “ทางเบี่ยง” ของสิทธิทางกฎหมาย เพื่อขยายขอบเขตของหน้าที่ในการดำเนินการอย่างเป็นธรรม และเพิ่มโอกาสในการได้รับความคุ้มครองใน

⁵⁰ Barak-Erez, “Legitimate Expectations,” 584–585.

⁵¹ David Wright, “Rethinking the Doctrine of Legitimate Expectations in Canadian Administrative Law,” *Osgoode Hall Law Journal* 35, no. 1 (1997): 139-194, at 154.

⁵² Jason N. E. Varuhas, “In Search of a Doctrine: Mapping the Law of Legitimate Expectations,” in *Legitimate Expectations in the Common Law World*, eds. Matthew Groves and Greg Weeks (Oxford: Hart, 2017), 19.

⁵³ Groves, “Substantive Legitimate Expectations,” 472–473.

⁵⁴ Varuhas, “In Search of a Doctrine,” 15.

กระบวนการทางปกครอง นอกจากนี้ หลักความคาดหวังอันชอบธรรมยังผูกพันอย่างแนบแน่นกับหลักการห้ามใช้อำนาจโดยพลการและหลักนิติธรรม กล่าวคือ แม้ความคาดหวังอันชอบธรรมจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่มีผลบังคับได้โดยตรงในทุกกรณี แต่การเพิกเฉยหรือไม่ให้ความสำคัญกับความคาดหวังที่สมเหตุสมผลอาจทำให้การตัดสินใจของฝ่ายปกครองตกอยู่ในลักษณะของการใช้อำนาจโดยพลการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักความไม่เลือกปฏิบัติและหลักนิติธรรม⁵⁵ ดังนั้น การเคารพและพิจารณาอย่างจริงจังต่อหลักความคาดหวังอันชอบธรรมของบุคคลจึงเป็นองค์ประกอบจำเป็นของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

สำหรับหลักการห้ามใช้อำนาจโดยพลการในกฎหมายปกครองกำหนดว่า การใช้อำนาจทางปกครองต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสในการดำเนินการ และสร้างความสามารถในการพึ่งพาได้แก่ผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง การดำเนินการของฝ่ายปกครองจึงต้องมีความสอดคล้องและปราศจากความเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหันที่อาจส่งผลกระทบต่อความคาดหวังอันชอบธรรมของประชาชนโดยปราศจากเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย⁵⁶ ในบริบทนี้ ความสามารถของบุคคลในการคาดการณ์ผลลัพธ์ทางกฎหมายจากการกระทำของรัฐได้อย่างสมเหตุสมผล จึงถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม นอกจากนี้ แนวคิดของการคุ้มครองหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ยังได้รับการเสริมด้วยแนวคิดแบบยึดหลักเกณฑ์ ซึ่งเน้นว่า การที่หน่วยงานของรัฐกำหนดแนวปฏิบัติหรือให้คำมั่นสัญญาไว้ล่วงหน้า ย่อมก่อให้เกิดพันธผูกพันในการใช้อำนาจ และหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามความคาดหวังดังกล่าวโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ย่อมถือเป็นการเบี่ยงเบนจากหลักการบริหารงานที่ชอบธรรม⁵⁷

4.3 ระบบกฎหมายออสเตรเลีย: การปรับใช้หลักความคาดหวังอันชอบธรรมในระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล

ในระบบกฎหมายออสเตรเลีย หลักความคาดหวังอันชอบธรรม ได้รับการรับรองเฉพาะในมิติของความเป็นธรรมเชิงกระบวนการเท่านั้น และไม่ได้ขยายไปถึงการคุ้มครองผลลัพธ์ที่บุคคลคาดหวังเหมือนในระบบกฎหมายอื่น⁵⁸ คดีสำคัญที่วางหลักการนี้คือ *Minister for Immigration and Ethnic Affairs v. Teoh* (1995) 183 CLR 273⁵⁹ ในคดีนี้ ศาลสูงออสเตรเลียได้ถือว่าการให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศโดยฝ่ายบริหารอาจก่อให้เกิดความคาดหวังอันชอบธรรมว่าหน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว หากหน่วยงานประสงค์จะดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับความคาดหวังนั้น ต้องแจ้งให้ผู้ได้รับผลกระทบทราบและให้โอกาสในการโต้แย้ง อย่างไรก็ตาม ศาลได้เน้นว่าความคาดหวังดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงความคาดหวังอันชอบธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Expectation) ไม่ใช่สิทธิเชิงเนื้อหา

⁵⁵ Islam, "Legitimate Expectation," 77.

⁵⁶ Thomas, *Legitimate Expectations*, 113–121.

⁵⁷ Ahmed and Perry, "Coherence of the Doctrine of Legitimate Expectations," 61–63.

⁵⁸ Groves, "Substantive Legitimate Expectations," 471.

⁵⁹ *Minister for Immigration and Ethnic Affairs v. Teoh* (1995) 183 CLR 273.

(Substantive Entitlement)⁶⁰ อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายออสเตรเลีย แม้การมีหลักความคาดหวังอันชอบธรรม จะก่อให้เกิดสิทธิในเชิงกระบวนการ แต่ศาลยังคงย้ำอย่างชัดเจนว่า ความคาดหวังดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดสิทธิในผลลัพธ์ตามกฎหมายสารบัญญัติ กล่าวคือ การดำรงอยู่ของความคาดหวังอันชอบธรรม ไม่ได้ทำให้หน่วยงานของรัฐมีพันธะบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามความคาดหวังนั้นอย่างแน่นอน หากแต่เป็นการสร้างหน้าที่ให้หน่วยงานต้องพิจารณาและให้โอกาสผู้ที่ได้รับผลกระทบได้แสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านก่อนที่จะดำเนินการที่อาจขัดแย้งกับความคาดหวังที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ Matthew Groves อธิบายว่า ความแตกต่างสำคัญระหว่างหลักความคาดหวังอันชอบธรรม และกฎบังคับทางกฎหมายอยู่ที่ข้อเท็จจริงที่ว่า หลักความคาดหวังอันชอบธรรมเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจต้องนำมาประกอบการพิจารณา มิใช่ข้อผูกพันที่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม ด้วยเหตุนี้ ในระบบกฎหมายออสเตรเลีย หลักความคาดหวังอันชอบธรรม จึงทำหน้าที่เป็นกลไกเพื่อรับรองกระบวนการที่เป็นธรรมในการตัดสินใจทางปกครองมากกว่าการสร้างสิทธิเชิงเนื้อหาที่ศาลสามารถบังคับใช้ได้โดยตรง⁶¹

ในระบบกฎหมายออสเตรเลีย ทิศทางของศาลในเรื่องหลักความคาดหวังอันชอบธรรม มีแนวโน้มที่จะยึดโยงอยู่กับกรอบของหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลอย่างเข้มข้น โดยเน้นการควบคุมเฉพาะกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองมากกว่าการตรวจสอบเนื้อหาของการตัดสินใจเอง Matthew Groves อธิบายว่า ศาลออสเตรเลียมีท่าทีโดยทั่วไปที่จะจำกัดผลของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ให้ก่อให้เกิดสิทธิเชิงกระบวนการเท่านั้น กล่าวคือ บุคคลที่มีความคาดหวังอันชอบธรรมเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง อาจได้รับสิทธิในการได้รับแจ้งล่วงหน้าและมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหากหน่วยงานของรัฐประสงค์จะดำเนินการที่ขัดต่อความคาดหวังนั้น ในทางปฏิบัติ ศาลออสเตรเลียมักหลีกเลี่ยงการตัดสินว่าผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐละเมิดหลักความคาดหวังอันชอบธรรม เว้นแต่จะสามารถพิสูจน์ได้ว่าการปฏิเสธความเป็นธรรมในขั้นตอนการดำเนินการ ข้อจำกัดนี้สะท้อนแนวโน้มของระบบกฎหมายออสเตรเลียที่จะยืนยันบทบาทของหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล ในฐานะกลไกการควบคุมขั้นตอนการตัดสินใจโดยไม่ก้าวล่วงไปยังการกำหนดเนื้อหาของการตัดสินใจทางนโยบาย⁶²

อีกทั้ง ศาลออสเตรเลียยังให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งกำหนดขอบเขตหน้าที่ของศาลในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง Matthew Groves อธิบายว่า การเพิ่มบทบาทของรัฐธรรมนูญออสเตรเลียในการกำหนดแนวทางของหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และแนวคิดเกี่ยวกับข้อจำกัดในการใช้อำนาจตุลาการ ส่งผลให้ไม่อาจยอมรับบังคับใช้การคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมเชิงเนื้อหาในระบบกฎหมายออสเตรเลียได้⁶³ นอกจากนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจยังถูกตีความว่าเป็นข้อจำกัดในการที่ศาลซึ่งใช้อำนาจ ตุลาการในเขตอำนาจของรัฐบาลกลางจะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองต้องใช้ดุลพินิจตาม

⁶⁰ Groves, “Substantive Legitimate Expectations,” 498-499.

⁶¹ Ibid., 499.

⁶² Ibid., 471-472.

⁶³ Ibid., 472-473.

ความคาดหวังของผู้ร้อง⁶⁴ กล่าวคือ ศาลออสเตรเลียยอมรับเฉพาะการตรวจสอบความชอบธรรมของกระบวนการใช้อำนาจ แต่ไม่ก้าวล่วงไปกำหนดผลลัพธ์ของการใช้อำนาจทางปกครอง เพื่ออ้างหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหารอย่างเคร่งครัด ด้วยเหตุนี้ ระบบกฎหมายออสเตรเลียจึงจำกัดขอบเขตของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ให้อยู่ในมิติของความยุติธรรมเชิงกระบวนการเท่านั้น และไม่ขยายไปสู่สิทธิเชิงเนื้อหาตามแนวทางของกฎหมายยุโรป

4.4 ระบบกฎหมายแคนาดา: การผานหลักความคาดหวังอันชอบธรรมเข้ากับหลักหน้าที่แห่งความเป็นธรรม

ในระบบกฎหมายปกครองของแคนาดา หลักความคาดหวังอันชอบธรรมได้รับการพัฒนาขึ้นภายใต้กรอบของหลักหน้าที่แห่งความเป็นธรรม (Duty of Fairness) ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานในการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครอง แนวทางในแคนาดาเห็นว่า หลักความคาดหวังอันชอบธรรม ทำหน้าที่เสริมสร้างเนื้อหาของหน้าที่ด้านความเป็นธรรม โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามขั้นตอนปกติที่สม่าเสมอ หรือได้ให้คำมั่นที่ชัดเจนแก่ผู้ร้อง

หลักการนี้ปรากฏชัดในคำพิพากษาคดี Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817 ซึ่งศาลสูงสุดแคนาดาวางหลักว่า การมีหลักความคาดหวังอันชอบธรรม สามารถนำไปสู่การขยายสิทธิในการได้รับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา แต่ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิในผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง⁶⁵ กล่าวคือ หลักความคาดหวังอันชอบธรรมในแคนาดาเกี่ยวข้องกับเฉพาะกับด้านกระบวนการ และไม่ขยายไปถึงการรับรองสิทธิหรือผลประโยชน์ในเชิงเนื้อหา David Wright ยังชี้ให้เห็นว่าทางออกที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาหลักนี้ในแคนาดาคือ การทำให้หลักความคาดหวังอันชอบธรรมเป็นส่วนหนึ่งที่สอดคล้องกับแนวคิดหน้าที่แห่งความเป็นธรรมที่มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ ซึ่งได้วิวัฒนาการขึ้นภายหลังคดี Nicholson v. Haldimand-Norfolk (Regional) Police Commissioners, [1979] 1 S.C.R. 311 แนวทางนี้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายปกครองแคนาดามุ่งเน้นการสร้างระบบการตัดสินใจที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ และเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม แทนที่จะรับรองความคาดหวังในเชิงเนื้อหา⁶⁶

4.5 ระบบกฎหมายโปแลนด์: การบูรณาการกับหลักการคุ้มครองความไว้วางใจ

ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศโปแลนด์ แนวคิดเรื่องความคาดหวังอันชอบธรรมได้รับการบูรณาการอย่างแนบแน่นกับหลักการคุ้มครองความไว้วางใจ คือหลักการที่กำหนดให้รัฐต้องเคารพต่อความคาดหวังอันชอบธรรมซึ่งประชาชนได้ยึดถือไว้ตามการดำเนินการของรัฐในอดีต ทั้งเพื่อสร้างความมั่นคงในความสัมพันธ์ทางกฎหมาย และเพื่ออ้างไว้ซึ่งความยุติธรรมและหลักนิติรัฐ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบพื้นฐานของหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ โดยมาตรา 2 ของ

⁶⁴ Ibid., 522-523.

⁶⁵ Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) [1999] 2 SCR 817, paras 26-35.

⁶⁶ Wright, "Rethinking the Doctrine," 192-194.

รัฐธรรมนูญกำหนดให้โปแลนด์⁶⁷ เป็นรัฐประชาธิปไตยที่เคารพหลักนิติธรรม และหลักการนี้ได้รับการตีความว่าครอบคลุมถึงหน้าที่ของรัฐในการเคารพและคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมของประชาชนต่อเสถียรภาพของกฎหมายและการดำเนินการของฝ่ายปกครอง⁶⁸ แม้ว่าหลักความคาดหวังอันชอบธรรมจะไม่ได้ปรากฏเป็นบทบัญญัติโดยตรงในกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือในคำพิพากษาอย่างเป็นทางการ แต่ในทางทฤษฎีกฎหมายปกครองของโปแลนด์ มีการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าหลักการนี้ได้ฝังแน่นอยู่ในแนวคิดของ “ความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐและกฎหมายของรัฐ” ซึ่งเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ⁶⁹

Anna De Ambrosis Vigna และ Dariusz R. Kijowski ชี้ให้เห็นว่า หลักการนี้ได้รับการเสริมความแข็งแกร่งผ่านประมวลวิธีปฏิบัติรัฐการทางปกครองของโปแลนด์ โดยเฉพาะในมาตรา 8⁷⁰ ที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติอย่างโปร่งใส และเคารพต่อความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อรัฐ⁷¹ การตีความหลักนี้หมายความว่า การดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองที่เปลี่ยนแปลงสถานะของบุคคลต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและต้องให้เหตุผลที่สมเหตุสมผล Jerzy Parchomiuk อธิบายเพิ่มเติมว่าการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมในโปแลนด์มีวัตถุประสงค์สองประการ ประการแรก เพื่อปกป้องประชาชนจากการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายหรือการบริหารที่กระทันหันและไม่สมเหตุสมผล ซึ่งอาจทำลายสถานะทางกฎหมายที่ได้ก่อเกิดขึ้นแล้ว และประการที่สอง เพื่อสร้างระบบที่มีเสถียรทางกฎหมาย และเสริมสร้างความมั่นใจของประชาชนต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการนี้ยังมีความเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นกับหลักความได้สัดส่วนและหลักความคาดหมายได้ทางกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องประเมินอย่างรอบคอบว่าการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสถานะของประชาชนจะต้องมีความเหมาะสมและจำเป็น และต้องถ่วงดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ความคาดหวังของประชาชน⁷² จึงไม่ใช่หลักการแบบสัมบูรณ์ แต่ต้องมีการถ่วงดุลกับความจำเป็นในการดำเนินนโยบายสาธารณะใหม่ในบางกรณี

⁶⁷ มาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์, “Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” [สาธารณรัฐโปแลนด์เป็นรัฐที่ปกครองด้วยหลักนิติธรรมในระบบประชาธิปไตย ซึ่งนำหลักการความยุติธรรมทางสังคมไปปฏิบัติ].

⁶⁸ De Ambrosis Vigna and Kijowski, “Legitimate Expectations and the Protection of Trust,” 45.

⁶⁹ Jerzy Parchomiuk, “The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law: A Horizontal Perspective,” *Baltic Journal of Law & Politics* 10, no. 2 (2017): 1-25, at 3.

⁷⁰ ดูเพิ่มเติมที่ Article 8 แห่ง Code of Administrative Procedure ของประเทศโปแลนด์ กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงการเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐ และส่งเสริมการตระหนักรู้และความเคารพต่อกฎหมาย (“Public administration bodies are required to conduct proceedings in such a way as to increase the trust of citizens in the State bodies and public awareness and appreciation of the law.”) ดู *Code of Administrative Procedure, Act of 14 June 1960, Journal of Laws 1960 No. 30, item 168, art. 8.*

⁷¹ De Ambrosis Vigna and Kijowski, “Legitimate Expectations and the Protection of Trust,” 45-46.

⁷² Parchomiuk, “Protection of Legitimate Expectations,” 3-4.

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายปกครองของโปแลนด์ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากหลักการคุ้มครองความไว้วางใจของกฎหมายเยอรมนี ซึ่งมุ่งเน้นการคุ้มครองความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ หลักการนี้มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการคุ้มครองสิทธิที่ได้มาโดยชอบ และถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม หลักการคุ้มครองความไว้วางใจจึงกลายเป็นรากฐานสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในระบบกฎหมายปกครองของโปแลนด์ และกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนให้ตั้งอยู่บนความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายและความไว้วางใจอย่างสมเหตุสมผล⁷³

4.6 ระบบกฎหมายอินเดีย: หลักความคาดหวังอันชอบธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจโดยพลการ⁷⁴

ในระบบกฎหมายของอินเดีย หลักความคาดหวังอันชอบธรรมได้รับการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีรากฐานอยู่บนบทบัญญัติของมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญอินเดีย ซึ่งกำหนดหลักความเสมอภาคและห้ามการกระทำโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร หลักการนี้จึงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้อยู่ภายใต้ความเป็นธรรม ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักความคาดหวังอันชอบธรรม ในอินเดียมีทั้งมิติด้านกระบวนการ และมิติด้านเนื้อหา ในด้านกระบวนการ ศาลสูงสุดอินเดียได้กำหนดว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้สร้างความคาดหวังอันชอบธรรมแก่ประชาชน ไม่ว่าจะโดยคำมั่นสัญญาหรือแนวปฏิบัติที่สม่ำเสมอ รัฐมีพันธะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิแสดงความคิดเห็นก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือแนวปฏิบัตินั้น หลักการนี้ได้รับการยืนยันอย่างชัดเจนในคดี *Scheduled Caste and Weaker Section Welfare Association v. State of Karnataka* (1991) ซึ่งศาลตัดสินว่าการเพิกถอนประกาศของรัฐที่ได้สร้างความคาดหวังโดยไม่ให้ออกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เป็นการละเมิดความคาดหวังอันชอบธรรมและขัดต่อหลักความเป็นธรรมทางปกครอง และในด้านเนื้อหา หลักการนี้ปรากฏในคดี *Navjyoti Co-operative Group Housing Society v. Union of India* (1992) ซึ่งศาลชี้ว่าความคาดหวังที่เกิดจากแนวปฏิบัติที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องมีสถานะพิเศษที่รัฐต้องเคารพ เว้นแต่จะมีเหตุผลเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงรองรับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย นอกจากนี้ ศาลยังย้ำว่าแม้ความคาดหวังดังกล่าวจะไม่ถึงขั้นเป็นสิทธิที่บังคับได้โดยตรง แต่ก็เพียงพอที่จะก่อให้เกิด “สิทธิในการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม” จากหน่วยงานของรัฐ

การพัฒนาหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในอินเดียมีเป้าหมายสำคัญเพื่อต่อสู้กับการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง หลักการนี้เน้นย้ำว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องกระทำการด้วยความสม่ำเสมอความสามารถคาดการณ์ได้ และมีเหตุผลอันสมควร การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ขัดต่อความคาดหวังอัน

⁷³ De Ambrosis Vigna and Kijowski, “Legitimate Expectations and the Protection of Trust,” 39–55.

⁷⁴ Foram R. Patel and Rishin Patel, “The Doctrine of Legitimate Expectation: From Development in England to Indian Scenario,” *ILI Law Review*, Winter Issue (2021): 138–156.

ชอบธรรมโดยไม่มีเหตุผลรองรับ ย่อมถูกศาลตรวจสอบในฐานะการกระทำที่ขัดต่อหลักการห้ามใช้อำนาจโดยพลการและหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้ ศาลอินเดียได้วางหลักว่าหน่วยงานของรัฐอาจเปลี่ยนแปลงนโยบายได้หากมีเหตุผลทางประโยชน์สาธารณะรองรับอย่างแท้จริง และการเปลี่ยนแปลงนั้นต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบที่มีต่อผู้ที่ได้รับความคาดหวังอันชอบธรรม แนวทางนี้สะท้อนถึงการผสมผสานหลักความคาดหวังอันชอบธรรมเข้ากับโครงสร้างของธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการบริหารราชการโดยยึดหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค หลักความโปร่งใส และการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างแท้จริง โดยสรุป ในบริบทของอินเดีย หลักความคาดหวังอันชอบธรรม มีได้มีบทบาทจำกัดเพียงการคุ้มครองกระบวนการเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการปกป้องประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ และส่งเสริมการบริหารงานสาธารณะที่ตั้งอยู่บนความเป็นธรรมและหลักธรรมาภิบาลอันเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย

4.7 ระบบกฎหมายฝรั่งเศส: ความไว้วางใจในฝ่ายปกครองในฐานะรากฐานของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม

ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ความไว้วางใจ (la confiance) ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการดำรงอยู่ของระบอบการปกครองโดยกฎหมาย Gérando นักวิชาการชาวฝรั่งเศสได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นของความไว้วางใจระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนว่าเป็นแก่นกลางของระบบกฎหมายที่ยุติธรรมและมีเสถียรภาพ การศึกษาในปัจจุบันได้ยืนยันต่อว่า “ฝ่ายปกครองมีชีวิตอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจเท่านั้น” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนมิได้ตั้งอยู่เพียงบนพื้นฐานของอำนาจหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น หากแต่ต้องอาศัยความเชื่อมั่นในความสม่ำเสมอ ความโปร่งใส และความน่าไว้วางใจของการกระทำทางปกครองอย่างต่อเนื่อง การธำรงรักษาความไว้วางใจนี้ มิใช่เพียงแต่การปฏิบัติตามกฎหมายในเชิงเทคนิคเท่านั้น แต่ยังคงอาศัยการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของความเป็นกลาง และความมีวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครองในสายตาของประชาชนด้วย กล่าวคือ ความไว้วางใจไม่ได้เกิดจากการกระทำที่ความเป็นกลางจริงเท่านั้น แต่ยังเกิดจากภาพที่ฝ่ายปกครองสะท้อนออกไปสู่สังคมด้วย โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก ลักษณะสำคัญของหลักการนี้ คือ การคุ้มครองความมั่นคงของสถานะทางกฎหมาย ความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายถือเป็นแก่นกลางของรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าบุคคลต้องสามารถพึ่งพาสถานะทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครองได้ โดยไม่ต้องหวาดเกรงว่ารัฐจะกลับคำหรือเปลี่ยนแปลงสถานะนั้นโดยพลการ หากประชาชนได้ปฏิบัติหรือดำเนินชีวิตภายใต้สถานะดังกล่าวโดยสุจริต กฎหมายฝรั่งเศสถือว่าความมั่นคงนี้สมควรได้รับการคุ้มครองอย่างเข้มแข็ง เว้นแต่มีเหตุผลสาธารณะที่มีน้ำหนักเพียงพอจะลบล้างได้

ประการที่สอง หลักการนี้ยังเน้นถึงความเชื่อมั่นในความต่อเนื่องของพฤติกรรมฝ่ายปกครอง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้แสดงพฤติกรรม อาทิ คำมั่น การอนุญาต หรือพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความคาดหวังโดยสุจริตในหมู่ประชาชน รัฐมีพันธะต้องรักษาความสม่ำเสมอของพฤติกรรมเหล่านั้น หรืออย่างน้อยต้องเคารพต่อความเชื่อที่ได้ก่อขึ้น การเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหันหรือเพิกถอนโดยไม่แจ้งเตือนและไม่ให้ออกาสประชาชนในการปรับตัว ย่อมถือเป็นการละเมิดหลักความคาดหวังอันชอบธรรมที่ได้รับการคุ้มครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ประการที่สาม คือ การปกป้องความชอบธรรมในการกระทำทางปกครองที่ประชาชนได้เชื่อถือ และดำเนินการไปตามนั้น เมื่อการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะโดยทางการตัดสินใจ การสื่อสารอย่างเป็นทางการ หรือโดยพฤติกรรมที่สื่อเป็นนัย ได้ก่อให้เกิดการกระทำหรือลงทุนทรัพยากรโดยประชาชน ตามความเชื่อมั่นนั้น ความชอบธรรมของการกระทำทางปกครองนั้นจำเป็นต้องได้รับการเคารพ ประชาชนมีสิทธิคาดหวังได้อย่างชอบธรรมว่ารัฐจะไม่เพิกถอนผลของการกระทำเหล่านั้นอย่างไรเหตุผล หลักนี้จึงเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย และหลักความไม่เลือกปฏิบัติในกระบวนการทางปกครอง

นอกจากนี้ ลักษณะเฉพาะของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ยังเน้นว่า ความไว้วางใจของประชาชนมีความสำคัญเท่าเทียมกับความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางปกครอง กล่าวคือ แม้รัฐจะมีหน้าที่ต้องรักษาความชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ต้องชั่งน้ำหนักกับพันธะในการคุ้มครองความไว้วางใจที่ได้สร้างขึ้นโดยพฤติกรรมของตนเอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือประโยชน์แก่ประชาชนจึงไม่สามารถกระทำได้อย่างเสรี หากไม่มีเหตุอันสมควรที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายและสอดคล้องกับหลักประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง⁷⁵

พื้นฐานของความไว้วางใจที่กล่าวมาข้างต้น เป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เมื่อฝ่ายปกครองได้กระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความคาดหวังโดยสุจริตในหมู่ประชาชน เช่น การให้สิทธิ การออกใบอนุญาต หรือการสื่อสารนโยบายอย่างแน่ชัด ฝ่ายปกครองย่อมมีพันธะผูกพันที่จะต้องเคารพต่อความคาดหวังดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนสิทธิหรือประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากความเชื่อถือเหล่านี้ โดยปราศจากเหตุอันสมควรหรือปราศจากการเยียวยาที่เหมาะสม อาจถือเป็นการละเมิดความไว้วางใจที่ได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น หลักความไว้วางใจจึงมิได้มีเพียงมิติทางสังคมวิทยา แต่ได้หลอมรวมเข้าสู่โครงสร้างของกฎหมายปกครองสมัยใหม่ในฐานะกลไกหนึ่งของการจำกัดอำนาจฝ่ายปกครอง เพื่อปกป้องเสถียรภาพของสถานะทางกฎหมายของประชาชน กล่าวโดยสรุป หลักความไว้วางใจระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนจึงถือเป็นรากฐานสำคัญของแนวคิดเรื่องความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส และเป็นหลักประกันที่เชื่อมโยงความยุติธรรมเชิงกระบวนการ เข้ากับความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายอย่างลึกซึ้ง

⁷⁵ Louis de Fourmoux, "Le principe d'impartialité de l'Administration" (PhD dissertation, Université de Strasbourg, 2017), 126-128.

5. ปัญหาเชิงทฤษฎีและข้อถกเถียง

5.1 ความไม่เป็นระบบของแนวปฏิบัติ

แม้ว่าหลักความคาดหวังอันชอบธรรมจะได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายมหาชนของหลายประเทศ และมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการทางปกครอง โดยเฉพาะในการควบคุมดุลอำนาจของฝ่ายบริหารให้ต้องปฏิบัติตามต่อประชาชนอย่างเป็นธรรม แต่หลักการดังกล่าวกลับยังขาดความเป็นระบบทั้งในเชิงโครงสร้างและแนวคิด ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในการตีความและบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

Varuhas ได้วิเคราะห์ไว้อย่างลุ่มลึกว่า หลักความคาดหวังอันชอบธรรมในปัจจุบันยังคงมีลักษณะ “กระจัดกระจาย” ทั้งในด้านแนวคำพิพากษาและโครงสร้างทางแนวคิดที่ใช้รองรับแนวปฏิบัติของศาล เขาชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในหลายมิติ เช่น วิธีการที่ถือว่าความคาดหวังได้เกิดขึ้นโดยชอบ มาตรฐานในการให้ความคุ้มครอง และระดับของการแทรกแซงโดยฝ่ายตุลาการ ซึ่งล้วนสะท้อนถึงความไม่สม่ำเสมอและไม่มีแนวปฏิบัติกลางที่ชัดเจนในทางกฎหมาย ผลที่ตามมาคือ ศาลต่าง ๆ ตีความและนำหลักการนี้ไปใช้ในรูปแบบที่หลากหลายโดยไม่มีการอบแนวคิดร่วมกันที่สามารถยึดถือได้อย่างเป็นระบบ⁷⁶ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว Varuhas จึงเสนอให้มีการจัดหมวดหมู่และวิเคราะห์ “หลักการย่อย” ที่ศาลต่าง ๆ ใช้ภายใต้กรอบของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแยกแยะกรณีที่สามารถได้รับการคุ้มครองในเชิงกระบวนการออกจากกรณีที่สามารถขยายไปสู่การรับรองสิทธิหรือผลประโยชน์ในเชิงเนื้อหาได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย⁷⁷

นอกจากนี้ เขายังเสนอให้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เป็นระบบในการประเมินว่าเมื่อใดการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐจะสามารถกระทบต่อความคาดหวังได้โดยชอบ เช่น การกำหนดระดับของคำมั่นที่รัฐต้องแสดง หรือความต่อเนื่องของแนวทางปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความคาดหวังที่ชอบด้วยเหตุผล⁷⁸ โดยสรุป ความพยายามของ Varuhas สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการ “สร้างระบบ” ของแนวปฏิบัติในเรื่องหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ทั้งในระดับแนวคิดและแนวทางการพิจารณาของศาล เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนมีความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง⁷⁹

⁷⁶ Varuhas, “In Search of a Doctrine,” 18-19.

⁷⁷ Ibid., 31-33.

⁷⁸ Ibid., 20-23.; Varuhas วิเคราะห์คดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายทั่วไปอย่างละเอียด และเสนอว่าคดีประเภทนี้มีถูกนำมาวิเคราะห์ภายใต้หลักความคาดหวังอันชอบธรรมโดยไม่เหมาะสม

⁷⁹ Varuhas, “In Search of a Doctrine,” 32-33.; สาระสำคัญของข้อเสนอเรื่องการทดสอบหกขั้นตอนที่ควรนำมาใช้ในคดีแม่แบบ (Paradigm Case) ของความคาดหวังอันชอบธรรม

5.2 การจำกัดหลักความคาดหวังอันชอบธรรมด้วยหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าหลักความคาดหวังอันชอบธรรมจะมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการทางปกครอง แต่ก็มีข้อจำกัดที่สำคัญในเชิงโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างหลักความคาดหวังอันชอบธรรมกับอำนาจนิติบัญญัติของรัฐ แนวทางในกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายจารีตประเพณีได้วางหลักว่า หลักความคาดหวังอันชอบธรรมสามารถทำหน้าที่ควบคุมหรือจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานราชการเท่านั้น แต่ไม่สามารถใช้เป็นกลไกจำกัดอำนาจนิติบัญญัติของรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุด ศาลได้เห็นว่า แม้การให้คำมั่นสัญญาโดยฝ่ายบริหารอาจก่อให้เกิดความคาดหวังอันชอบธรรมในระดับกระบวนการบริหาร แต่การเปลี่ยนแปลงโดยการตรากฎหมายหรือการแก้ไขนโยบายผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสถานะเหนือกว่าหลักความคาดหวังอันชอบธรรมที่ประชาชนมีอยู่⁸⁰

ดังที่ Matthew Groves และ Greg Weeks วิเคราะห์ไว้ว่า หลักความคาดหวังอันชอบธรรมไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจนิติบัญญัติที่ดำเนินการโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ อีกทั้งผลของหลักการนี้ยังจำกัดอยู่เพียงการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติคุ้มครองหลักความคาดหวังอันชอบธรรมไว้เป็นการเฉพาะ จึงมีข้อสังเกตว่าการละเมิดหลักความคาดหวังอันชอบธรรมเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอสำหรับการโต้แย้งว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยชอบด้วยกระบวนการนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญได้⁸¹ ในทำนองเดียวกัน ในคำพิพากษา *R v. Secretary of State for Education and Employment, ex parte Begbie* [2000] 1 W.L.R. 1115 ศาลได้ยืนยันว่าความคาดหวังที่ประชาชนมีจากการดำเนินการของรัฐก่อนหน้านั้น ไม่สามารถใช้เป็นเหตุในการขัดขวางนโยบายใหม่ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาได้ เพราะจะเป็นการขัดกับหลักการความเป็นสูงสุดของสภานิติบัญญัติ⁸² ด้วยเหตุนี้ ขอบเขตของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมจึงถูกจำกัดให้อยู่ภายในขอบเขตของกระบวนการบริหารเท่านั้น โดยไม่อาจใช้เพื่อคุ้มครองหรือหยุดยั้งการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ แนวทางดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนกับการดำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐในระบบประชาธิปไตย

5.3 ความสัมพันธ์กับหลักการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและหลักความมีเหตุผลของการใช้อำนาจ

แนวคิดเรื่องความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายปกครองอังกฤษมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ และหลักความมีเหตุผลของการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นหัวใจของการทบทวนการใช้อำนาจของรัฐโดยศาล หลักการนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยมุ่งเน้นว่า การไม่ปฏิบัติตามคำรับรองหรือการเปลี่ยนนโยบายอย่างไม่ชอบ ย่อมถือเป็นการใช้อำนาจในทางที่ผิด ซึ่งศาลสามารถเข้า

⁸⁰ Matthew Groves and Greg Weeks, *Legitimate Expectations in the Common Law World* (Oxford: Hart, 2017), 9.

⁸¹ *Ibid.*, 9.

⁸² *R v. Secretary of State for Education and Employment, ex parte Begbie* [2000] 1 W.L.R. 1115.

แทรกแซงได้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้รับการตอกย้ำในคดี *R v. Inland Revenue Commissioners, ex parte Preston* ซึ่งสภาขุนนางชี้ว่า หากกรมสรรพากรผิดสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน การกระทำนั้นอาจถือได้ว่าเป็น “การใช้อำนาจโดยมิชอบ”⁸³

ต่อมา แนวคิดนี้ได้รับการขยายความในคดี *R v. North and East Devon Health Authority, ex parte Coughlan* ซึ่งศาลระบุว่า การละเมิดความคาดหวังที่ชอบด้วยกฎหมายจะถือว่าเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการผิดคำรับรองนั้น “ไม่เป็นธรรมจนถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ”⁸⁴ แนวทางนี้ได้ผสมหลักความเป็นธรรม และการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ เข้าไว้ด้วยกันในฐานะเกณฑ์การวินิจฉัยร่วม อย่างไรก็ตาม การควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองโดยอาศัยหลักการทั่วไป เช่น หลักการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือหลักความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรง แม้จะสะท้อนเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างเหมาะสม แต่กลับมีข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ ดังที่ Laws LJ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า หลักการดังกล่าวมีลักษณะนามธรรมและขาดความเฉพาะเจาะจง ส่งผลให้การพิจารณาคดีในแต่ละกรณีขาดแนวทางที่แน่นอนและสม่ำเสมอ โดยการตัดสินใจมักกลายเป็นการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคลของผู้พิพากษามากกว่าการอาศัยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนและคาดการณ์ได้ ข้อจำกัดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะและเป็นระบบมากขึ้น เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการควบคุมอำนาจของฝ่ายปกครอง⁸⁵

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์กับหลักความมีเหตุผลของการใช้อำนาจยังปรากฏเด่นชัดในคดี *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Hargreaves* ซึ่งศาลเน้นย้ำว่า หากไม่มีการให้คำรับรองที่ชัดเจนและไม่คลุมเครือ ผู้ร้องย่อมไม่สามารถอ้างความคาดหวังที่ชอบด้วยกฎหมายได้ และการพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ยกเว้นจากนโยบายใหม่หรือไม่นั้น ต้องตัดสินตามมาตรฐานแบบ *Wednesbury Unreasonableness* ที่เข้มงวด⁸⁶ ในภาพรวม แม้หลักการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ และหลักความมีเหตุผลของการใช้อำนาจ จะยังคงเป็นแกนกลางของการอธิบายและบังคับใช้หลักความคาดหวังอันชอบธรรม แต่มีข้อวิจารณ์ตรงกันว่า หลักการเหล่านี้ยังคงอยู่ในระดับนามธรรมสูงเกินไป ไม่สามารถให้แนวทางที่ชัดเจนสำหรับการวินิจฉัยกรณีเฉพาะได้โดยลำพัง นักวิชาการจึงเสนอให้มีการเสริมสร้างหลักการเฉพาะ เช่น การปกป้องความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเพิ่มความชัดเจนและจำกัดขอบเขตการใช้หลักความคาดหวังอันชอบธรรมอย่างเหมาะสม⁸⁷

⁸³ Reynolds, “Legitimate Expectations,” 2. อ้างถึงใน *R v. IRC ex parte Preston* [1985] AC 835.

⁸⁴ *Ibid.*, 2. อ้างถึงใน *R v. North and East Devon Health Authority, ex parte Coughlan* [2001] QB 231.

⁸⁵ Varuhas, “In Search of a Doctrine,” 18.

⁸⁶ *Ibid.*, 19. อ้างถึงใน *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Hargreaves* [1997] 1 W.L.R. 906.

⁸⁷ Reynolds, “Legitimate Expectations,” 5.

6. สาระสำคัญของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมจากคำพิพากษาในระบบกฎหมายไทย⁸⁸

6.1 การคุ้มครองเชิงเนื้อหาตามหลักความคาดหวังอันชอบธรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.173/2547 เป็นกรณีศึกษาสำคัญที่สะท้อนการรับรองหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในระบบกฎหมายปกครองไทย โดยเฉพาะในมิติของการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมเชิงเนื้อหา อันเป็นการยืนยันถึงบทบาทของหลักการดังกล่าวในการธำรงเสถียรภาพทางกฎหมายและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

คดีดังกล่าวมีต้นเหตุจากการที่คณะกรรมการสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาได้เปลี่ยนแปลงเกณฑ์การตัดสินจากที่กำหนดไว้เดิมในประกาศของมหาวิทยาลัย โดยลดเกณฑ์คะแนนสอบวิชาภาษาอังกฤษจากไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 เหลือไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ทั้งที่ประกาศมหาวิทยาลัยเดิมซึ่งออกโดยอธิการบดีมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองและมีผลผูกพันอย่างชัดเจน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้สมัครรายอื่น จึงร้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศผลการสอบคัดเลือก ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การตัดสินดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการสอบคัดเลือกไม่มีอำนาจแก้ไขกฎเกณฑ์ที่ตราโดยอธิการบดี อันเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ผลแห่งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ จึงทำให้ประกาศผลการสอบคัดเลือกต้องถูกเพิกถอนตามหลักการแห่งความชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ศาลได้ตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ที่ได้รับทุนไปแล้ว โดยพิจารณาว่า ผู้รับทุนซึ่งได้ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองโดยสุจริต เช่น การเดินทางไปศึกษาต่อหรือการปฏิบัติภาระคดีใช้ทุน กลุ่มบุคคลเหล่านี้ย่อมมีความคาดหวังอันชอบธรรมต่อความมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้น ศาลจึงให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและฐานะทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการเชื่อถือโดยสุจริตดังกล่าว ภายใต้มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การให้ความคุ้มครองในกรณีนี้จึงมิใช่เป็นเพียงการรับประกันสิทธิในกระบวนการตัดสินใจเท่านั้น หากแต่เป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งเกิดขึ้นจากการพึ่งพาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ศาลให้การรับรองสิทธิของผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าคำสั่งทางปกครองต้นทางจะถูกวินิจฉัยภายหลังว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อลดผลกระทบเชิงลบต่อผู้รับคำสั่งที่กระทำไปโดยสุจริต และเพื่อธำรงเสถียรภาพทางกฎหมายและความไว้วางใจในรัฐ อันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรม คำพิพากษานี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันละเอียดอ่อนระหว่างหลักความชอบด้วยกฎหมายกับหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต กล่าวคือ ในขณะที่ศาลต้องยืนยันการบังคับใช้

⁸⁸ เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 และคำพิพากษาศาลปกครองของไทยได้มีการบัญญัติชื่อหลักความคาดหวังอันชอบธรรม (Legitimate Expectations) ไว้เป็นการเฉพาะ คือ หลักคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้จะได้ใช้ชื่อหลักการที่สอดคล้องกับกฎหมายและคำพิพากษาในระบบกฎหมายไทย

กฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ขณะเดียวกันก็ตระหนักถึงความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิที่ได้ถือกำเนิดขึ้นจากความเชื่อโดยสุจริตของประชาชน เพื่อป้องกันมิให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกระทบต่อเสถียรภาพทางสังคมและความยุติธรรมในทางปฏิบัติ

6.2 หลักความคาดหวังอันชอบธรรมภายใต้กรอบประโยชน์สาธารณะ

ศาลปกครองขอนแก่นได้วินิจฉัยในคดีหมายเลขแดงที่ 243/2562 ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง โดยข้อพิพาทมีสาเหตุจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับอนุมัติจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้ารับการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและเบิกค่าใช้จ่ายในการอบรมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ต่อมาสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดกาฬสินธุ์ตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะให้เรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าหลักสูตรดังกล่าวเป็นการเรียนการสอน ไม่ใช่การอบรมในความหมายของระเบียบฯ

ศาลปกครองขอนแก่นวินิจฉัยว่าคำสั่งเรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลพิจารณาจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติอย่างถูกต้องตามขั้นตอนและได้ใช้จ่ายเงินค่าลงทะเบียนไปแล้วด้วยความสุจริต อีกทั้งในขณะที่ยุติฟ้องคดีดำเนินการ ยังไม่มีข้อกำหนดหรือหนังสือสั่งการใดที่ห้ามเบิกค่าใช้จ่ายในการอบรมลักษณะดังกล่าว การเรียกเงินคืนจึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งได้กระทำการโดยชอบตามความเชื่อโดยสุจริต คดีนี้สะท้อนให้เห็นถึงการปรับใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตอย่างชัดเจน โดยศาลพิจารณารอบองค์ประกอบที่สำคัญประการแรกคือ ความสุจริตของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติอย่างเป็นทางการให้ดำเนินการ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ถูกต้องทุกประการ จึงไม่มีเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องสงสัยหรือทราบได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจมีปัญหาทางกฎหมาย อีกทั้งขณะดำเนินการก็ไม่มีข้อห้ามหรือหนังสือสั่งการใดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเบิกจ่ายดังกล่าว

องค์ประกอบสำคัญประการที่สองที่ศาลให้ความสำคัญคือ การกระทำตามความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ใช้เงินค่าลงทะเบียนไปหมดแล้วในกระบวนการอบรม ทำให้ไม่สามารถย้อนกลับไปคืนเงินในสถานะเดิมได้อีก นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังมีเหตุผลอันสมควรที่จะเชื่อได้ว่าการเบิกค่าใช้จ่ายและการเข้ารับการอบรมนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลคุ้มครองผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้จึงเป็นการยืนยันการใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต เพื่อป้องกันมิให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในภายหลัง และองค์ประกอบประการสุดท้ายที่ศาลได้วิเคราะห์คือ การรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชน ศาลพิจารณาว่าการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ เพราะหลักสูตรอบรมที่ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมนั้นมีเป้าหมายชัดเจนในการพัฒนาความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรภาครัฐ อันเป็นประโยชน์ต่อการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น การวินิจฉัยของศาลในกรณีนี้จึงแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของศาลปกครองในการยืนยันและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.3 หลักความคาดหวังอันชอบธรรมกับหลักนิติรัฐ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขคำที่ อ.433/2548 และหมายเลขแดงที่ อ.328/2551 เป็นตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนการรับรองหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในระบบกฎหมายปกครองไทย โดยศาลได้เน้นถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่เชื่อถือโดยสุจริตในความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าคำสั่งนั้นจะถูกเพิกถอนในภายหลัง หลักการดังกล่าวถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐที่มุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายและความไว้วางใจของประชาชนต่อการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ข้อเท็จจริงในคดีนี้แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และได้เชื่อโดยสุจริตว่าตนพ้นจากสถานะข้าราชการแล้วในวันที่ 1 เมษายน 2547 ผู้ฟ้องคดีจึงหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามสภาพข้อเท็จจริงที่เขาเชื่อถือโดยสุจริต ต่อมา เมื่อหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลาออกและให้กลับเข้ารับราชการโดยมีผลย้อนหลัง ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำสั่งทันทีโดยไม่มีการขัดขืน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทางปกครองกลับปฏิเสธการจ่ายเงินเดือนในช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตใจ ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่าการไม่จ่ายเงินเดือนดังกล่าวเป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี

คดีนี้สะท้อนองค์ประกอบสำคัญของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม คือ (1) การมีพฤติการณ์หรือคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดความคาดหวังอันชอบธรรม (2) ความเชื่อโดยสุจริตของผู้ได้รับผลกระทบ และ (3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการผิดความคาดหวังนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการอย่างเป็นทางการและไม่มีพฤติการณ์ที่แสดงว่ารู้หรือควรรู้ว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความไว้วางใจของผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นความคาดหวังที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งควรได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้ คดีนี้ยังแสดงให้เห็นแนวทางสำคัญในการวางสมดุลระหว่างหลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย แม้ว่าหน่วยงานทางปกครองจะมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดได้ แต่การเพิกถอนต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่ได้เชื่อถือและดำเนินการไปโดยสุจริตภายใต้คำสั่งนั้น หลักความคาดหวังอันชอบธรรมทำหน้าที่จำกัดอำนาจฝ่ายปกครองไม่ให้เพิกถอนคำสั่งโดยปราศจากความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน

หลักการที่ศาลใช้ในคดีนี้ยังสอดคล้องกับมาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ผู้เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง แม้ว่าจะมีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในภายหลัง การที่ศาลตัดสินให้หน่วยงานทางปกครองต้องชดเชยเงินเดือนย้อนหลังให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการตอกย้ำว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผลของคำสั่งที่ได้ก่อให้เกิดความเชื่อโดยสุจริตในหมู่ประชาชน อันเป็นการสนับสนุนหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยสรุป คดีนี้เป็นแนววินิจฉัยสำคัญที่ยืนยันการยอมรับหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในกฎหมายปกครองไทย โดยแสดงให้เห็นว่า สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากความเชื่อโดยสุจริตมิได้เป็นเพียงแนวคิดในทางทฤษฎี แต่มีผลบังคับใช้จริงในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง เพื่อส่งเสริมความมั่นใจและความเป็นธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินในสังคมประชาธิปไตยตามหลักนิติรัฐ

6.4 ข้อยกเว้นของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม: กรณีประมาทเลินเล่อร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.137/2547 นับเป็นกรณีศึกษาที่มีนัยสำคัญเกี่ยวกับการตีความและการประยุกต์ใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตภายใต้กฎหมายปกครองไทย โดยเป็นกรณีพิพาทระหว่างข้าราชการผู้ฟ้องคดีกับหน่วยงานต้นสังกัดเกี่ยวกับการเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อบ้านในท้องที่อื่นซึ่งมีเช่าที่ที่ตั้งของหน่วยงานที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติราชการประจำ และได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาใช้เบิกค่าเช่าบ้าน ทั้งยังอ้างมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบหลักการผ่อนคลายเป็นข้อจำกัดดังกล่าว

ศาลได้วินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 มาตรา 16 และมาตรา 4 ซึ่งกำหนดให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านต้องเกี่ยวข้องกับที่พักอาศัยในท้องที่ที่ตั้งสำนักงานใหม่หรือในท้องที่ที่กระทรวงการคลังกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกัน ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีประกาศกระทรวงการคลังให้รวมอำเภอสารภีและอำเภอเมืองเชียงใหม่เป็นท้องที่เดียวกัน อีกทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึง เป็นเพียงการกำหนดนโยบายที่ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงไม่อาจนำมาใช้เพื่อยกเว้นเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายได้ อนึ่ง ศาลได้วินิจฉัยเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการระดับสูงและเป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติให้มีการจ่ายเงินค่าเช่าบ้านได้ ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องทราบถึงพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 การยื่นคำร้องขอรับค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามบทบัญญัติมาตรา 51 วรรคสาม (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลให้ผู้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองไม่สามารถอาศัยความคุ้มครองจากหลักความเชื่อโดยสุจริตได้ กล่าวคือ แม้โดยหลักทั่วไปการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์จำเป็นต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ทว่าหากปรากฏว่าผู้ได้รับประโยชน์รู้หรือควรรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็ย่อมต้องยกเว้นไม่ได้รับความคุ้มครองดังกล่าว

คำพิพากษายังได้วางแนวทางจำกัดขอบเขตการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในกรณีที่มีการกระทำอันขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้งหรือมีความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตลอดจนยืนยันหลักการที่ว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่อาจนำมาใช้แทนที่กฎหมายได้โดยตรง รวมทั้งได้ยืนยันถึงความสัมพันธ์เชิงลำดับระหว่างหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในกฎหมายปกครองไทย กล่าวคือ ในกรณีที่หลักทั้งสองเกิดความขัดแย้งกัน หลักความชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสถานะเหนือกว่าโดยสรุป คำพิพากษานี้สะท้อนให้เห็นถึงความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม อีกทั้งยังเน้นย้ำถึงบทบาทของหลักความชอบด้วยกฎหมายในฐานะรากฐานสำคัญของการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และการใช้ดุลยพินิจอย่างมีขอบเขตภายใต้กฎหมาย

6.5 ข้อยกเว้นของหลักความคาดหวังอันชอบธรรม: กรณีการปกปิดข้อเท็จจริง

คำพิพากษาศาลปกครองนครราชสีมาในคดีหมายเลขแดงที่ 957/2560 และคำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ 1595/2549 สะท้อนถึงแนวทางการตีความหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต อย่างมีแบบแผนและรัดกุมในกฎหมายปกครองไทย ทั้งสองคดีเกี่ยวข้องกับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองโดยการปกปิดข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญ ส่งผลให้เกิดข้อยกเว้นต่อการได้รับความคุ้มครองตามหลักความเชื่อโดยสุจริต ศาลได้เน้นย้ำว่าความสุจริตต้องดำรงอยู่ตั้งแต่วันที่ผู้รับประโยชน์มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดสิทธิ มิใช่อาศัยความเข้าใจภายหลังเป็นเกณฑ์วัด กล่าวคือ ในคดีศาลปกครองนครราชสีมา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอดีตทหารเรือ ปกปิดการเป็นผู้รับเบี้ยหวัดขณะสมัครเข้ารับราชการใหม่ ทำให้ได้รับเงินบำนาญซ้ำซ้อนอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลวินิจฉัยว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในระหว่างการรับเงิน แต่การปกปิดข้อเท็จจริงสำคัญแต่ต้นทำให้ไม่อาจอาศัยหลักความเชื่อโดยสุจริตเป็นข้ออ้างได้ ขณะที่ในคดีศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีปกปิดการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเพื่อให้ได้รับการลาออกและรับบำนาญโดยมิชอบ ศาลเห็นว่าพฤติการณ์ดังกล่าวตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการได้รับความคุ้มครองจากหลักความเชื่อโดยสุจริตเช่นกัน ทั้งสองคดีจึงมีลักษณะร่วมที่สำคัญคือการเน้นพิจารณา “พฤติการณ์ตั้งต้น” ของผู้รับประโยชน์ในการประเมินความสุจริต

ศาลยังได้วางแนวทางสำคัญเกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตอย่างชัดเจน โดยวินิจฉัยว่ากรณีที่ผู้รับประโยชน์ได้ปกปิดข้อเท็จจริงหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จซึ่งมีสาระสำคัญต่อการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้รับประโยชน์จะไม่สามารถอ้างความเชื่อโดยสุจริตได้ แม้ว่าจะได้รับประโยชน์เป็นเวลานานก็ตาม หลักการนี้มีนัยสำคัญในการสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างสุจริตโปร่งใส ศาลยังเน้นว่า การพิจารณาความสุจริตต้องกระทำอย่างเข้มงวดในบริบทที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือสิทธิประโยชน์ที่มีผลกระทบต่อเงินแผ่นดินและความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบราชการ อีกประการหนึ่งที่ศาลทั้งสองได้เน้นย้ำ คือ การชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่มีการกระทำทุจริตหรือปกปิดข้อเท็จจริง ศาลเห็นว่าประโยชน์สาธารณะในการรักษาความสุจริต ความโปร่งใส และความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดินย่อมมีน้ำหนักเหนือกว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับประโยชน์มาโดยมิชอบ แนวทางนี้ไม่เพียงแต่ปกป้องผลประโยชน์ของรัฐเท่านั้น แต่ยังมีเป้าหมายในการเสริมสร้างวัฒนธรรมความรับผิดชอบและธรรมาภิบาลภายในหน่วยงานราชการอีกด้วย

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุปเชิงเปรียบเทียบสาระสำคัญของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

หลักความคาดหวังอันชอบธรรม ได้รับการพัฒนาแตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย ทั้งในแง่ขอบเขต ระดับการคุ้มครอง และความสัมพันธ์กับหลักการพื้นฐานอื่น ๆ การวิเคราะห์เปรียบเทียบชี้ให้เห็นถึงประเด็นร่วมและความแตกต่างที่มีนัยสำคัญทางวิชาการหลายประการ ดังนี้

(1) ความแตกต่างด้านพื้นฐานทางนิติปรัชญาเป็นตัวกำหนดขอบเขตการคุ้มครอง ประเทศที่ยึดถือแนวคิดนิติรัฐอย่างเยอรมนีและโปแลนด์ ให้ความสำคัญคุ้มครองอย่างเข้มแข็งทั้งในเชิงกระบวนการและเชิงเนื้อหา โดยให้ความสำคัญกับความไว้วางใจของประชาชนในฐานะรากฐานของหลักนิติรัฐ ขณะที่ประเทศที่ให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด เช่น ออสเตรเลียและแคนาดา จะจำกัดการคุ้มครองไว้เฉพาะในเชิงกระบวนการ เพื่อไม่ให้ศาลก้าวล่วงอำนาจในการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร ส่วนอังกฤษและอินเดียอยู่ในสถานะกึ่งกลาง ที่ยอมรับการคุ้มครองเชิงเนื้อหาแต่ด้วยเงื่อนไขที่เข้มงวดกว่า

(2) แม้ระบบกฎหมายส่วนใหญ่จะยอมรับการคุ้มครองเชิงกระบวนการ แต่มีความแตกต่างในรายละเอียดของการบังคับใช้ ทุกประเทศยอมรับสิทธิในการได้รับการรับฟัง และสิทธิในการได้รับการแจ้งล่วงหน้า แต่ขอบเขตและเงื่อนไขในการใช้สิทธิแตกต่างกัน เช่น อังกฤษพัฒนาหลักการนี้ผ่านหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ขณะที่แคนาดาใช้หลักหน้าที่แห่งความเป็นธรรมที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า ส่วนประเทศไทยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 ซึ่งให้สิทธิแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองในการได้รับแจ้งเหตุและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนการเพิกถอนคำสั่ง

(3) มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในประเด็นการคุ้มครองเชิงเนื้อหา เยอรมนีเป็นประเทศที่ให้ความคุ้มครองเชิงเนื้อหาเข้มแข็งที่สุด โดยศาลมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามความคาดหวังอันชอบธรรมได้ แม้การให้คำมั่นของฝ่ายปกครองจะมีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่ออสเตรเลียปฏิเสธการคุ้มครองเชิงเนื้อหาอย่างสิ้นเชิง ส่วนอังกฤษมีการพัฒนาการคุ้มครองเชิงเนื้อหาในคดีสำคัญอย่าง GCHQ (1985) และ Coughlan (2001) แต่ต้องผ่านการทดสอบ “ความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรง” ส่วนประเทศไทยมีการยอมรับการคุ้มครองเชิงเนื้อหาในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดบางคดี แต่การตีความและการปรับใช้ยังไม่สม่ำเสมอ

(4) ประเด็นข้อยกเว้นของหลักการมีความคล้ายคลึงกันในหลายระบบกฎหมาย โดยเฉพาะการยอมรับว่าประโยชน์สาธารณะที่มีน้ำหนักเหนือกว่า สามารถยกเว้นการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมได้ อย่างไรก็ตาม มีความแตกต่างในแง่ของภาระการพิสูจน์และมาตรฐานการทดสอบ โดยในระบบเยอรมนีและโปแลนด์ การอ้างประโยชน์สาธารณะต้องผ่านการทดสอบตามหลักความได้สัดส่วนอย่างเข้มงวด ซึ่งประกอบด้วย การทดสอบความเหมาะสม ความจำเป็น และความได้สัดส่วนในความหมาย

อย่างแคบ ในขณะที่ระบบอังกฤษและอินเดียใช้การทดสอบ “ความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรง” ซึ่งให้น้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะมากกว่า ส่วนระบบออสเตรเลียและแคนาดาให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความคาดหวังส่วนบุคคลค่อนข้างมาก การทดสอบที่แตกต่างกันนี้ส่งผลโดยตรงต่อระดับการคุ้มครองที่ประชาชนจะได้รับ นอกจากนี้ ระบบกฎหมายส่วนใหญ่มีข้อยกเว้นในกรณีของการได้รับคำมั่นโดยการฉ้อฉลหรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จด้วย

(5) รูปแบบการคุ้มครองทางกฎหมายมีความหลากหลาย บางประเทศพัฒนาผ่านระบบคำพิพากษา เช่น อังกฤษและออสเตรเลีย บางประเทศมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน เช่น เยอรมนีและไทย ส่วนบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ไม่ได้รับรองหลักการนี้โดยตรง แต่พัฒนาผ่านหลักการอื่น เช่น การคุ้มครองสิทธิที่ได้รับมา และทฤษฎีข้าราชการตามความเป็นจริง ความแตกต่างด้านรูปแบบการคุ้มครองนี้สะท้อนถึงความแตกต่างในระบบกฎหมายและวัฒนธรรมทางกฎหมายของแต่ละประเทศ

(6) ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความคาดหวังอันชอบธรรมกับหลักการอื่นในระบบกฎหมายมหาชนมีลักษณะแตกต่างกัน ในระบบเยอรมนีและโปแลนด์ หลักการนี้เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย และหลักการคุ้มครองความไว้วางใจ ในขณะที่ระบบอังกฤษและอินเดียเน้นความสัมพันธ์กับหลักนิติธรรมและหลักการห้ามใช้อำนาจโดยพลการ ส่วนในระบบออสเตรเลียและแคนาดา หลักการนี้มีความเชื่อมโยงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการแทรกแซงน้อยที่สุด ความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันนี้ส่งผลต่อแนวทางการตีความและการปรับใช้หลักการในแต่ละประเทศ

(7) ความแตกต่างในการให้น้ำหนักระหว่างความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายกับความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อขอบเขตการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรม ระบบเยอรมนีให้น้ำหนักกับความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายมากกว่า จึงมีแนวโน้มที่จะให้ความคุ้มครองเชิงเนื้อหาที่เข้มแข็ง ในขณะที่ระบบออสเตรเลียให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนนโยบายของฝ่ายบริหาร จึงจำกัดการคุ้มครองไว้เฉพาะในเชิงกระบวนการ การให้น้ำหนักที่แตกต่างกันนี้สะท้อนถึงความแตกต่างในค่านิยมทางการเมืองและวัฒนธรรมทางกฎหมายของแต่ละประเทศ

(8) ความแตกต่างในโครงสร้างของระบบศาลและขอบเขตการทบทวนการกระทำทางปกครองมีอิทธิพลอย่างมากต่อการปรับใช้หลักความคาดหวังอันชอบธรรม ประเทศที่มีระบบศาลปกครองแยกต่างหาก เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส โปแลนด์ และไทย มีแนวโน้มที่จะพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนเฉพาะรวมถึงหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ที่แตกต่างจากหลักกฎหมายเอกชน ในขณะที่ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดียว เช่น อังกฤษและออสเตรเลีย มีแนวโน้มที่จะปรับใช้แนวคิดและหลักการจากกฎหมายเอกชนมาพัฒนาเป็นหลักกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ ขอบเขตอำนาจในการทบทวนการกระทำทางปกครองยังส่งผลโดยตรงต่อระดับการคุ้มครองที่ศาลสามารถให้ได้ โดยเฉพาะการคุ้มครองเชิงเนื้อหา

(9) ลักษณะของคำมั่นหรือแนวปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความคาดหวังอันชอบธรรมมีความแตกต่างกันในแต่ละระบบกฎหมาย บางประเทศ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย และแคนาดา กำหนดให้คำมั่นหรือแนวปฏิบัติต้องมีความชัดเจน เฉพาะเจาะจง และมีลักษณะที่บุคคลทั่วไปสามารถเชื่อถือได้ ในขณะที่ระบบเยอรมนีมีความยืดหยุ่นมากกว่า โดยอาจพิจารณาจากพฤติการณ์แวดล้อมและความสุจริตของผู้รับคำมั่น ส่วนฝรั่งเศสพิจารณาจากแนวปฏิบัติที่สม่ำเสมอมากกว่าคำมั่นที่เป็นลายลักษณ์อักษร การกำหนดมาตรฐานของคำมั่นที่แตกต่างกันนี้ส่งผลต่อขอบเขตการคุ้มครองในทางปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาในภาพรวม จะเห็นได้ว่าแม้หลักความคาดหวังอันชอบธรรมจะมีแก่นแท้ร่วมกันในการมุ่งคุ้มครองความไว้วางใจของประชาชนต่อการกระทำของรัฐ แต่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในรายละเอียดและขอบเขตการคุ้มครอง สะท้อนถึงความแตกต่างในโครงสร้างรัฐธรรมนูญ แนวคิดนิติปรัชญา และวัฒนธรรมทางกฎหมายของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย การศึกษาเปรียบเทียบนี้อาจนำไปสู่การพัฒนาหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตให้มีความชัดเจนและสมดุลงมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นการชั่งน้ำหนักระหว่างความคาดหวังของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ และการกำหนดขอบเขตการคุ้มครองเชิงเนื้อหาที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบหลักความคาดหวังอันชอบธรรม ในระบบกฎหมาย

ประเทศ	ชื่อหลักการในประเทศนั้น	การคุ้มครองเชิงกระบวนการ (Procedural)	การคุ้มครองเชิงเนื้อหา (Substantive)	ข้อยกเว้นของหลักการ	ความสัมพันธ์กับหลักการอื่น	ลักษณะเฉพาะ
เยอรมนี	Vertrauensschutz (หลักการคุ้มครองความไว้วางใจ)	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความคุ้มครองอย่างเข้มแข็ง - รับรองกระบวนการปรึกษาหารือและมีส่วนร่วม - รับรองสิทธิในการอุทธรณ์ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย - ถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักความชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการปกครอง 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความคุ้มครองอย่างเข้มข้น แม้การให้คำมั่นของฝ่ายปกครองจะมีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย - คุ้มครองสถานะทางกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นแล้ว - ศาลมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามความคาดหวังอันชอบธรรมได้ - ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์จากความเชื่อที่เกิดขึ้นจริง 	<ul style="list-style-type: none"> - ประโยชน์สาธารณะที่มีน้ำหนักเหนือกว่าอย่างชัดเจน - ต้องผ่านการประเมินตามหลักความได้สัดส่วนอย่างเข้มงวด - ประโยชน์สาธารณะต้องมีความจำเป็น และความเหมาะสม - กรณีที่มีการฉ้อฉลหรือใช้วิธีการไม่สุจริต 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักนิติรัฐ - หลักความได้สัดส่วน - หลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย - หลักการไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมาย - หลักการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับมา 	<ul style="list-style-type: none"> - ถือเป็น “หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป” ที่มีผลผูกพันศาลและฝ่ายปกครองโดยตรง - ครอบคลุมไปถึงการควบคุมการออกกฎหมายที่มีผลย้อนหลัง - เน้นย้ำว่าความไว้วางใจของประชาชนต่อการกระทำของรัฐเป็นรากฐานของหลักนิติรัฐ - มีระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รองรับอย่างชัดเจน

ประเทศ	ชื่อหลักการในประเทศนั้น	การคุ้มครองเชิงกระบวนการ (Procedural)	การคุ้มครองเชิงเนื้อหา (Substantive)	ข้อยกเว้นของหลักการ	ความสัมพันธ์กับหลักการอื่น	ลักษณะเฉพาะ
อังกฤษ	Legitimate Expectations	<ul style="list-style-type: none"> - ให้สิทธิในการได้รับการแจ้งล่วงหน้า - ให้สิทธิในการได้รับฟังความคิดเห็น - ปรากฏชัดในคดี Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs (1969) - ถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ 	<ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาในคดี GCHQ (1985) และ Coughlan (2001) - ต้องมีการถ่วงดุลกับประโยชน์สาธารณะ - มีการทดสอบความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรงในการละเมิดความคาดหวัง - ศาลเข้มงวดกว่าการคุ้มครองเชิงกระบวนการ 	<ul style="list-style-type: none"> - ความจำเป็นด้านความมั่นคงแห่งชาติ - ประโยชน์สาธารณะที่มีน้ำหนักเหนือกว่า - การเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยรัฐสภา - เมื่อค้ำประกันหรือแนวปฏิบัติไม่ชัดเจนเพียงพอ 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักนิติธรรม - หลักความเป็นธรรม - หลักการห้ามใช้อำนาจโดยพลการ - หลักการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ - หลักความมีเหตุผลของการใช้อำนาจ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีความยืดหยุ่นในการปรับใช้ โดยเน้นถ่วงดุลระหว่างความคล่องตัวของฝ่ายบริหารกับการคุ้มครองความคาดหวัง - แยกความแตกต่างระหว่างความคาดหวังเชิงกระบวนการและเชิงเนื้อหาอย่างชัดเจน - มีการพัฒนาผ่านคำพิพากษาที่ต่อเนื่องและมีวิวัฒนาการอย่างเป็นระบบ
ออสเตรเลีย	Legitimate Expectations	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความคุ้มครองเฉพาะด้านกระบวนการ - บุคคลมีสิทธิในการได้รับฟังความคิดเห็น - มีสิทธิได้รับข้อมูลที่เพียงพอต่อการโต้แย้ง - ลูกวางหลักในคดี Teoh (1995) เกี่ยวกับการให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> - ปฏิเสธการคุ้มครองเชิงเนื้อหาอย่างชัดเจน - ศาลออสเตรเลียไม่ยอมรับแนวคิดเรื่องความคาดหวังอันชอบธรรมเชิงเนื้อหา - ไม่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามความคาดหวัง - ค้ำประกันไม่สามารถผูกพันการใช้ดุลพินิจในอนาคต 	<ul style="list-style-type: none"> - ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญ - หลักการแบ่งแยกอำนาจ (ศาลไม่ก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร) - ประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักเหนือกว่าความคาดหวังส่วนบุคคล - อำนาจทางกฎหมายของฝ่ายบริหารในการปรับเปลี่ยนนโยบาย 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล - หลักการแบ่งแยกอำนาจ - หลักข้อจำกัดเชิงโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญ - หลักการแทรกแซงน้อยที่สุด 	<ul style="list-style-type: none"> - เน้นการควบคุมเฉพาะกระบวนการตัดสินใจ - ไม่ก้าวล่วงดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบาย - ให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด - ศาลจำกัดบทบาทในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการเท่านั้น
แคนาดา	Legitimate Expectations	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความคุ้มครองในฐานะส่วนหนึ่งของหลักหน้าที่แห่งความเป็นธรรม - ขยายเนื้อหาของหน้าที่แห่งความเป็นธรรม - รับรองสิทธิในการรับฟังเมื่อมีค้ำประกันหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน - วางหลักในคดี Baker v. Canada (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ขยายไปถึงการรับรองผลประโยชน์ในเชิงเนื้อหา - ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง - ความคาดหวังเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณา - ศาลไม่บังคับฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตามค้ำประกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - เฉพาะกรณีที่มีค้ำประกันหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเพียงพอ - หากขัดกับประโยชน์สาธารณะที่สำคัญกว่า - กรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีการเปลี่ยนกฎหมาย - ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการปรับเปลี่ยนนโยบาย 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักหน้าที่แห่งความเป็นธรรม - หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ - หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี - หลักความยุติธรรมขั้นพื้นฐาน 	<ul style="list-style-type: none"> - มุ่งเน้นระบบการตัดสินใจที่โปร่งใส - เสริมสร้างความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง - เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม - ผสานเข้ากับแนวคิดหน้าที่แห่งความเป็นธรรมที่ยืดหยุ่นและปรับตัวได้

ประเทศ	ชื่อหลักการในประเทศนั้น	การคุ้มครองเชิงกระบวนการ (Procedural)	การคุ้มครองเชิงเนื้อหา (Substantive)	ข้อยกเว้นของหลักการ	ความสัมพันธ์กับหลักการอื่น	ลักษณะเฉพาะ
โปแลนด์	Oczekiwania uzasadnione (ความคาดหวังที่สมเหตุสมผล)	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความคุ้มครองในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง - เน้นหลักความโปร่งใสตามมาตรา 8 ของประมวลวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง - รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ - ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์การตัดสินใจที่กระทบต่อความคาดหวัง 	<ul style="list-style-type: none"> - คุ้มครองเชิงเนื้อหาโดยเชื่อมโยงกับการคุ้มครองความไว้วางใจ - ปกป้องประชาชนจากการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่กะทันหัน - รับรองสถานะทางกฎหมายที่ได้ออกเกิดขึ้นแล้ว - ต้องถ่วงดุลกับความจำเป็นในการดำเนินนโยบายสาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> - การละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง - มีเหตุผลสาธารณะที่มีน้ำหนักเหนือกว่า - ต้องผ่านการประเมินตามหลักความได้สัดส่วน - กรณีที่ผู้รับประโยชน์ได้ข้อมูลมาโดยไม่สุจริต 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักการคุ้มครองความไว้วางใจ - หลักประชาธิปไตยที่เคารพหลักนิติธรรม ตามมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญ - หลักความได้สัดส่วน - หลักความมั่นคงกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> - บูรณาการกับหลักการคุ้มครองความไว้วางใจในฐานะองค์ประกอบพื้นฐานของหลักนิติธรรม - ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากหลักการคุ้มครองความไว้วางใจของเยอรมนี - มีพื้นฐานในรัฐธรรมนูญและประมวลวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง - เน้นความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐและกฎหมายของรัฐ
อินเดีย	Legitimate Expectations	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความคุ้มครองในด้านกระบวนการอย่างชัดเจน - รับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นก่อนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย - วางหลักในคดี Scheduled Caste and Weaker Section Welfare Association (1991) - เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ 	<ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาอย่างชัดเจนในคดี Navjyoti Co-operative Group Housing Society (1992) - ศาลชี้ว่าความคาดหวังจากแนวปฏิบัติที่สม่ำเสมอมีสถานะพิเศษที่รัฐต้องเคารพ - แม้ไม่ถึงขั้นเป็นสิทธิที่บังคับได้โดยตรง แต่ก่อให้เกิด "สิทธิในการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม" - ศาลอาจสั่งให้ฝ่ายปกครองทบทวนการตัดสินใจได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - การกระทำโดยไม่สุจริต - มีประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงที่มากกว่า - เมื่อไม่มีค้ำประกันหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน - การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอ 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักความเสมอภาคตามมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญ - หลักการห้ามใช้อำนาจโดยพลการ - หลักธรรมภิบาล - หลักความเป็นธรรมในกระบวนการทางปกครอง 	<ul style="list-style-type: none"> - มุ่งต่อสู้กับการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง - เน้นว่าหน่วยงานของรัฐต้องกระทำการด้วยความสม่ำเสมอ - ส่งเสริมความสามารถคาดการณ์ได้ในการบริหารราชการ - ผสานหลักการนี้เข้ากับโครงสร้างของประชาธิปไตย

ประเทศ	ชื่อหลักการในประเทศนั้น	การคุ้มครองเชิงกระบวนการ (Procedural)	การคุ้มครองเชิงเนื้อหา (Substantive)	ข้อยกเว้นของหลักการ	ความสัมพันธ์กับหลักการอื่น	ลักษณะเฉพาะ
ฝรั่งเศส	Attentes légitimes (ความคาดหวังที่ชอบด้วยกฎหมาย)	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่รับรองหลักการนี้โดยตรง - พัฒนามาผ่านหลักการอื่น เช่น การคุ้มครองสิทธิที่ได้รับมา - ให้ความสำคัญกับความสามารถคาดการณ์ในกระบวนการทางปกครอง - รับรองสิทธิในการได้รับการปรึกษาหารือก่อนการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - คุ้มครองผ่านทฤษฎีข้าราชการตามความเป็นจริง - ใช้หลักการไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง - ยอมรับสถานะและการกระทำของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต - พัฒนาหลักการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับมา 	<ul style="list-style-type: none"> - การกระทำที่ขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง - กรณีที่ประโยชน์สาธารณะมีความสำคัญเหนือกว่า - เมื่อมีความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย - ในกรณีที่การคุ้มครองขัดต่อระเบียบสาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักความไว้วางใจ - หลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย - หลักความเป็นกลาง - หลักความมีวัตถุประสงค์ 	<ul style="list-style-type: none"> - เน้นแนวคิดที่ว่า “ฝ่ายปกครองมีชีวิตอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจเท่านั้น” - ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของสถานะทางกฎหมาย - เน้นความเชื่อมั่นในความต่อเนื่องของพฤติการณ์ฝ่ายปกครอง - ให้ความสำคัญกับการปกป้องความชอบธรรม
ไทย	หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต	<ul style="list-style-type: none"> - มีการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 มาตรา 51 และ มาตรา 52 - ให้สิทธิแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองในการได้รับแจ้งเหตุที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่ง - เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนการเพิกถอนคำสั่ง - กำหนดสิทธิในกระบวนการพิจารณาต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> - มีการยอมรับในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.173/2547 - คุ้มครองสิทธิและฐานะทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการเชื่อถือโดยสุจริตในคำสั่งทางปกครอง - ในคดี อ.328/2551 ศาลสั่งให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้เงินเดือนย้อนหลังให้แก่ผู้ฟ้องที่เชื่อถือโดยสุจริตในคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการ - ในคดีศาลปกครองขอนแก่นที่ 243/2562 ศาลคุ้มครองการเบิกค่าใช้จ่ายที่ได้รับอนุมัติโดยชอบแม้ภายหลังจะมีการตีความระเบียบใหม่ 	<ul style="list-style-type: none"> - การแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง (มาตรา 51 วรรคสาม (1)) - การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.137/2547 - การให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ (มาตรา 51 วรรคสาม (2)) - การรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 51 วรรคสาม (3)) 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักความชอบด้วยกฎหมาย - หลักนิติธรรม - หลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย - หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง - หลักความได้สัดส่วน ในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเชื่อโดยสุจริต 	<ul style="list-style-type: none"> - มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 51 และ 52 - การตีความและการปรับใช้ยังมีข้อจำกัดและไม่สม่ำเสมอ - มีแนวโน้มให้น้ำหนักกับหลักความชอบด้วยกฎหมายมากกว่าความคาดหวังของประชาชนในกรณีที่มีความขัดแย้งกัน - คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2549 ละเลยการพิจารณาหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในกรณีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร

7.2 บทสรุปพัฒนาการของหลักความคาดหวังอันชอบธรรมในระบบกฎหมายไทย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2549 นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในประวัติศาสตร์กฎหมายปกครองไทย เนื่องจากแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการพิจารณาหลักความคาดหวังอันชอบธรรม กรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง ภายหลังจากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองไทยได้มีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับหลักความคาดหวังอันชอบธรรมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการวางกรอบข้อยกเว้นสำคัญที่จำกัดการคุ้มครองตามหลักนี้ในสถานการณ์ที่ผู้รับคำสั่งได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ปกปิดข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญ หรือมีการกระทำทุจริต ข้อยกเว้นเหล่านี้สะท้อนความพยายามในการสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของบุคคลกับการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในระบบราชการ

นอกจากนี้ ยังมีพัฒนาการสำคัญในการขยายการคุ้มครองเชิงเนื้อหา ซึ่งเป็นการก้าวข้ามกรอบของการคุ้มครองเชิงกระบวนการแบบดั้งเดิม ศาลปกครองไทยได้เริ่มรับรองสิทธิและฐานะทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากความเชื่อถือโดยสุจริตในคำสั่งทางปกครอง แม้คำสั่งนั้นจะถูกพบว่าเป็นไม่ชอบด้วยกฎหมายในภายหลัง การคุ้มครองนี้ครอบคลุมถึงสิทธิในการได้รับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ตลอดจนการคุ้มครองค่าใช้จ่ายที่บุคคลได้ดำเนินการไปแล้วตามความเชื่อโดยสุจริตในการอนุมัติของหน่วยงานของรัฐ พัฒนาการนี้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการขยายขอบเขตการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมของประชาชน

ในขณะเดียวกัน ศาลปกครองไทยได้พัฒนารอบการชั่งน้ำหนักระหว่างความคาดหวังอันชอบธรรมของปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะ โดยเน้นการพิจารณาว่าการคุ้มครองความคาดหวังในกรณีนั้น ๆ ขัดต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ และมีแนวโน้มที่จะให้ความคุ้มครองมากขึ้นในกรณีที่การกระทำของประชาชนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย แต่จะให้น้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะมากกว่าในกรณีที่มีการทุจริตหรือปกปิดข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม แนวทางการชั่งน้ำหนักนี้ยังขาดความชัดเจนและความสม่ำเสมอในการนำไปปรับใช้

พัฒนาการอีกประการที่สำคัญคือความเชื่อมโยงระหว่างหลักความคาดหวังอันชอบธรรมกับหลักนิติรัฐ โดยศาลปกครองได้ยอมรับว่าการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ที่มุ่งประกันความแน่นอนและความไว้วางใจของประชาชนต่อการดำเนินการของรัฐ ศาลได้พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างหลักความชอบด้วยกฎหมายกับหลักความคาดหวังอันชอบธรรม แม้ว่าในบางกรณียังคงให้น้ำหนักแก่หลักความชอบด้วยกฎหมายมากกว่า ซึ่งอาจขัดกับหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย และความไว้วางใจ

แม้จะมีพัฒนาการที่สำคัญในหลายประเด็น แต่การปรับใช้หลักความคาดหวังอันชอบธรรมในระบบกฎหมายไทยยังประสบปัญหาความไม่สม่ำเสมอ ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความคาดหวังส่วนบุคคล มีข้อยกเว้นที่มีขอบเขตกว้าง โดยเฉพาะการตีความ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” และมีความล่าช้าในการพัฒนาหลักการนี้ให้ทันต่อความซับซ้อนของ

สัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในปัจจุบัน ระบบกฎหมายไทยจึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน สอดคล้อง และเป็นระบบมากขึ้น เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีทั้งความถูกต้องตามกฎหมายและความเป็นธรรมในทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจและความมั่นคงในระบบกฎหมายปกครองไทยอย่างยั่งยืน

7.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนากฎหมายปกครองไทย

ในบริบทของการพัฒนากฎหมายปกครองไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและมาตรฐานสากล การเสริมสร้างกลไกการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมนับเป็นภารกิจสำคัญที่มีโอกาสจะทำได้ เนื่องจากเป็นกลไกหลักในการสร้างเสถียรภาพทางกฎหมาย ความโปร่งใส และการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพในรัฐสมัยใหม่ การศึกษาพัฒนาการและแนวทางในระบบกฎหมายต่างประเทศสะท้อนให้เห็นว่าการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมมิได้จำกัดเฉพาะการรับรองในกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น หากแต่ยังต้องพัฒนาทั้งในมิติของแนวทางการตีความของศาล และการจัดตั้งกลไกสนับสนุนในระดับปฏิบัติการอย่างเป็นระบบด้วย

(1) การปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่

ควรมีการปรับปรุงและขยายขอบเขตของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ครอบคลุมการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น ไม่จำกัดเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์โดยตรง หากแต่รวมถึงความคาดหวังที่เกิดจากแนวปฏิบัติ คำมั่นสัญญา หรือการให้ข้อมูลโดยหน่วยงานของรัฐ ตัวอย่างเช่น ในระบบกฎหมายเยอรมนี หลักการคุ้มครองความไว้วางใจได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการใน Administrative Procedure Act มาตรา 48 และมาตรา 49 ซึ่งกำหนดกรอบการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมในกรณีที่รัฐพิจารณาจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ได้ให้ประโยชน์แก่ประชาชน ทั้งนี้ ไปแลนด์เองก็ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐในการเคารพความไว้วางใจของประชาชนไว้ในประมวลวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 8 เช่นกัน

นอกจากนี้ สมควรกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายไทย โดยอ้างอิงมาตรา 41 ของกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานแห่งสหภาพยุโรป ซึ่งรับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม โปร่งใส และมีเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ หลักดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นหลักการกำกับเพื่อเสริมสร้างกระบวนการบริหารที่เคารพความไว้วางใจและความคาดหวังของประชาชนอย่างแท้จริง

(2) การพัฒนาแนวทางการตีความกฎหมายของศาลปกครอง

ศาลปกครองไทยควรพัฒนาแนวทางการตีความที่ยอมรับการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมทั้งในเชิงกระบวนการและเชิงเนื้อหา การพัฒนาในลักษณะนี้ปรากฏชัดเจนในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยเฉพาะในคดี GCHQ ซึ่งศาลอังกฤษได้วางหลักการว่าความคาดหวังอันชอบธรรมสามารถได้รับการคุ้มครองทั้งในแง่ของสิทธิในการได้รับฟังความคิดเห็น และในแง่ของการได้รับผลประโยชน์หรือสถานะที่ได้ก่อให้เกิดขึ้นแล้ว

ยิ่งกว่านั้น ศาลควรพัฒนาการวิเคราะห์ที่คำนึงถึงผลประโยชน์จากความเชื่อถือของบุคคล กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดจากการพึ่งพาคำมั่นสัญญาหรือแนวปฏิบัติของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ สมควรได้รับการคุ้มครองที่เข้มข้นเป็นพิเศษ ดังที่ปรากฏในแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเยอรมนีที่ให้ความคุ้มครองต่อการพึ่งพาคำมั่นสัญญาหรือแนวปฏิบัติของรัฐอย่างจริงจัง แม้ในกรณีที่การให้คำมั่นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้สร้างความไว้วางใจแก่ประชาชน

ในกระบวนการถ่วงดุล ศาลควรนำหลักความได้สัดส่วน มาใช้เป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาความชอบธรรมของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เช่นเดียวกับแนวปฏิบัติของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ในคดี Mulder ซึ่งกำหนดให้การจำกัดหรือเพิกถอนความคาดหวังอันชอบธรรมต้องมีเหตุผลสาธารณะที่มีน้ำหนักเพียงพอ และต้องผ่านการชั่งน้ำหนักอย่างเหมาะสม

สุดท้าย ศาลควรสร้างแนวคำพิพากษานำทาง (Leading Cases) เพื่อกำหนดกรอบการพิจารณาเกี่ยวกับหลักความคาดหวังอันชอบธรรมอย่างเป็นระบบ โดยสามารถเรียนรู้จากแนวปฏิบัติของศาลอินเดีย ในคดี Navjyoti Co-operative Group Housing Society v. Union of India ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างการวิเคราะห์ความคาดหวังเชิงเนื้อหาอย่างชัดเจน

(3) การสร้างกลไกทางกฎหมายใหม่

สมควรจัดตั้งกลไกทางกฎหมายใหม่ที่เอื้อต่อการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรมในทางปฏิบัติ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับความคาดหวังอันชอบธรรมภายใต้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่รับคำร้อง ตรวจสอบข้อเท็จจริง เสนอแนวทางเยียวยา หรือแนะนำให้รัฐปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับสิทธิของประชาชน ทั้งนี้ กลไกดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อสิทธิในการฟ้องศาล และต้องจำกัดขอบเขตไว้เฉพาะกรณีคำสั่งหรือการเปลี่ยนแปลงของรัฐที่ไม่ขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง แต่เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการตีความข้อกฎหมายใหม่ ที่กระทบต่อความคาดหวังโดยสุจริตของประชาชน การมีช่องทางไกล่เกลี่ยจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ทั้งรัฐและประชาชนสามารถหาทางออกอย่างสมดุล โดยไม่ต้องเร่งรีบเข้าสู่การฟ้องคดีในศาล ซึ่งมีต้นทุนสูงและใช้เวลายืดเยื้อ แนวทางนี้ได้รับการประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพในหลายประเทศ เช่น อังกฤษที่มี Parliamentary and Health Service Ombudsman และแคนาดาที่ใช้ระบบ Ombudsman เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาศาลในทุกกรณี การนำแนวทางดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยจะช่วยส่งเสริมความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐ ลดภาระของศาล และสร้างความเป็นธรรมเชิงป้องกันในระบบกฎหมายปกครองไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ หน่วยงานทางปกครองควรมีภาระหน้าที่ให้เหตุผลอย่างเข้มงวดในการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน อันเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในกฎหมายของสหภาพยุโรปภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน ควรมีการบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับหลักความคาดหวังอันชอบธรรม หลักสุจริต และหลักความได้สัดส่วน เข้าไปในการอบรมข้าราชการทุกระดับ โดยเรียนรู้จากระบบการอบรมข้าราชการในประเทศเยอรมนีและสิงคโปร์ ที่เน้นการเสริมสร้างจริยธรรมการบริหารรัฐที่เคารพสิทธิของประชาชนอย่างเป็นระบบ

กล่าวโดยสรุป การพัฒนากฎหมายปกครองไทยเพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองความคาดหวังอันชอบธรรม จำเป็นต้องดำเนินการอย่างรอบด้าน ทั้งในเชิงกฎหมายลายลักษณ์อักษร การพัฒนาแนวคำพิพากษาของศาล และการสร้างกลไกทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ การดำเนินการในแนวทางดังกล่าวจะช่วยยกระดับการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และเคารพสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง อันเป็นรากฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญนิยมและหลักนิติรัฐในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่