

หลักความสมเหตุสมผล (Reasonableness)

(คดี Associated Provincial Picture Houses Ltd. V. Wednesbury Corporation (1948)) *

ข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดี (Associated Provincial Picture Houses Ltd.) ได้ยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตฉายภาพยนตร์ในวันอาทิตย์ โดยภายใต้มาตรา ๒ แห่งกฎหมาย Sunday Entertainment Act 1932 หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น (local authority) มีอำนาจในการพิจารณาคำขออนุญาต โดยอาจกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรได้ ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าวจึงอนุญาตตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี โดยกำหนดเงื่อนไขว่า ห้ามเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี เข้าโรงภาพยนตร์ในวันอาทิตย์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล เนื่องจากเห็นว่า การกระทำของหน่วยงานเป็นการกระทำเกินขอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (ultra vires)

คำวินิจฉัย

ลอร์ด Greene (Master of the Roll) ได้วินิจฉัยคดีนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องร้องว่า Wednesbury Corporation ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว และถึงแม้จะมีอำนาจกำหนดเงื่อนไข ก็ควรที่จะกำหนดห้ามเฉพาะเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี เข้าโรงภาพยนตร์ในกรณีที่เด็กไม่ได้มากับพ่อแม่หรือผู้ปกครองเท่านั้น การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุสมผล (unreasonableness) ซึ่งถือเป็นการกระทำเกินขอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (ultra vires) ศาลเห็นว่า ความเห็นดังกล่าวขึ้นอยู่กับพื้นฐานของความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับผลของการที่กฎหมายกำหนดอำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น การเข้าไปควบคุมการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองนั้น สิ่งที่ศาลจะต้องคำนึงถึง ได้แก่ (๑) คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งของฝ่ายปกครอง มิใช่คำสั่งของศาล (๒) เงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนดนั้นอาจอยู่ภายใต้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยไม่มีข้อจำกัด และ (๓) กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statute) กำหนดห้ามอุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายปกครองนั้น ดังนั้น ศาลจะสามารถเข้าไปแทรกแซงได้ในกรณีที่คำสั่งของฝ่ายปกครองนั้นเป็นการฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมาย และผู้ที่อ้างว่า หน่วยงานกระทำการขัดต่อ

* ลงพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือหลักกฎหมายจากคำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่มที่ ๑

* แปลสรุปและเรียบเรียงโดย นางศศิมา บุนนาค เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง ๖ว ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

กฎหมายก็ต้องรับภาระในการพิสูจน์ข้ออ้างดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่า ในคดีนี้ เงื่อนไขที่หน่วยงานได้กำหนดขึ้นนั้นชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจสันนิษฐานได้ว่า หน่วยงานได้กระทำเกินขอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ศาลเห็นว่า การฟ้องร้องเพื่อให้ศาลพิจารณำนาจในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่รัฐสภาได้มอบให้แก่ฝ่ายปกครองตั้งกรณีของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ในคดีนี้นั้นจะสามารถกระทำได้ภายในขอบเขตที่จำกัด

ศาลเห็นว่า เป็นสิ่งที่ถูกต้องที่การใช้ดุลพินิจจะต้องใช้อย่างสมเหตุสมผล และที่เรียกว่า “สมเหตุสมผล” (reasonable) นั้น ก็คือ ผู้ที่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจจะต้องปฏิบัติตาม ใด ๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย และจะต้องพิจารณาเฉพาะเรื่องหรือประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณา โดยต้องไม่นำประเด็นหรือตัวแปรอื่น “ที่ไม่เกี่ยวข้อง” (Irrelevancy) มาพิจารณา ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามหลักดังกล่าว ย่อมถือว่า “ไม่สมเหตุสมผล” นอกจากนี้ ยังอาจมีกรณีฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่ถือว่า ไร้สาระ (absurd) และปราศจากเหตุผลเกินกว่าที่วิญญูชนปกติจะออกคำสั่งเช่นนั้นได้ เช่น ในคดี Short v. Poole Corporation (๑๙๒๖) ที่ครูสาวคนหนึ่งถูกเลิกจ้าง เพียงเพราะเธอมีผมสีแดงนั้น ในแง่หนึ่งถือว่า ใช้ดุลพินิจที่ไม่สมเหตุสมผล ส่วนในอีกแง่หนึ่งถือว่า เป็นการนำเหตุที่ไม่เกี่ยวข้องมาพิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หน่วยงานกระทำการโดยไม่สมเหตุสมผลในการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว แต่ศาลกลับเห็นว่า เป็นการกระทำที่สมเหตุสมผลอย่างยิ่งในการกำหนดเงื่อนไขก่อนที่จะดำเนินการอนุญาตตามคำร้องขอ เพราะคงปฏิเสธไม่ได้ว่า สภาพความเป็นอยู่รวมทั้งสุขภาพทางกายและสุขภาพจิตของเด็กนั้นเป็นสิ่งที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่สมควรต้องคำนึงถึง ในเมื่อองค์ประกอบหรือปัจจัยเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบในการใช้ดุลพินิจ และรัฐสภาก็ได้มอบอำนาจแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสิน ซึ่งสาระสำคัญที่จะนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เพื่อออกคำสั่งนั้น ก็จะต้องเป็นสาระสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะพิจารณาเพื่อออกคำสั่ง และหากคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่สมเหตุสมผลจนไม่น่าที่จะมีวิญญูชนคนใดจะออกคำสั่งเช่นนั้นได้ ศาลก็จะสามารถเข้ามาแทรกแซงได้

หมายเหตุ:

หลักความสมเหตุสมผล (Reasonableness) จากคำวินิจฉัยของลอร์ด Greene ในคดีนี้ได้แสดงให้เห็นว่า (๑) ศาลไม่ควรเอาความเห็นของตนไปใส่ไว้แทนฝ่ายปกครอง ก็คือ ศาลจะต้องไม่ทำตัวเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง และ (๒) ความหมายของ “ความไม่สมเหตุสมผล” (unreasonableness) มี ๒ นัย กล่าวคือ นัยแรก มีความหมายเหมือนกับเหตุในการฟ้องคดีอื่น เช่น การนำเหตุอื่นที่นอกเหนือจากเหตุตามกฎหมายมาออกคำสั่ง (irrelevant considerations) คำสั่งที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสมหรือเป็นการบิดเบือนวัตถุประสงค์ (improper purpose) และเจตนาไม่สุจริต (mala fide) และนัยที่สอง คือ การกระทำหรือคำสั่งนั้นเป็นเหตุในการฟ้องคดี

เนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งนั้นไม่สมเหตุสมผลจนไม่มีฝ่ายปกครองใดๆ จะออกคำสั่งเช่นนั้นได้ ซึ่งการพิสูจน์ข้ออ้างนี้จะต้องมีพยานหลักฐานพิสูจน์อย่างชัดเจนจริงๆ (overwhelming proof – require something quite extreme) โดยศาลจะนำมาใช้เกี่ยวกับเรื่องที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลอย่างชัดเจน

ศาลไม่สามารถเข้าตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้เป็นการทั่วไป เพียงเพราะศาลเห็นว่า ดุลพินิจของศาลเหมาะสมและสมเหตุสมผลกว่าดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งถือเป็นการนำความเห็นของฝ่ายตุลาการไปแทนที่ความเห็นของฝ่ายปกครอง ศาลมีอำนาจในการตรวจสอบได้เมื่อการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นเป็นการบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้เท่านั้น
