

บทที่ 5

วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทย และระบบกฎหมายต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาภาพรวมเกี่ยวกับพัฒนาการของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายประเทศยุโรป จะเห็นได้ว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุมีพัฒนาการพร้อมกับการขยายตัวของการใช้อำนาจรัฐ จากเดิมที่รัฐใช้อำนาจตรากฎหมายเพื่อควบคุมการกระทำของบุคคลและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม มาเป็นการตรากฎหมายเพื่อจัดระบบโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ กฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวจึงกำหนดเฉพาะหลักเกณฑ์ที่สำคัญในแต่ละเรื่อง และมอบอำนาจในการกำหนดรายละเอียดหรือการตัดสินใจเฉพาะกรณีให้กับองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งมีผลให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นทั้งในการออกคำสั่งทางปกครองและการตรากฎหมายลำดับรอง ดังนั้น จึงมีการเรียกร้องให้องค์กรตุลาการเข้ามาควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง ประกอบกับในระยะเวลาเดียวกันนี้หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการและแนวคิดที่ว่ากระบวนการนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสังคม มิใช่เป็นเครื่องมือในการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้มีความสำคัญเพิ่มขึ้น จึงทำให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายปกครองเพิ่มขึ้น ซึ่งหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการหนึ่งที่องค์กรตุลาการนำมาใช้ควบคุมการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเกิดความสมดุลกับการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ในระบบกฎหมายเยอรมัน องค์กรตุลาการได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว โดยพัฒนาของหลักความพอสมควรแก่เหตุมีที่มาจากหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการและผลที่ได้รับ (means and ends) หรือความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (cause and effects) ในระยะแรกการใช้บังคับหลักนี้ยังไม่มีขั้นตอนที่เป็นระบบ แต่ต่อมาศาลได้พัฒนาองค์ประกอบของหลักความพอสมควรแก่เหตุขึ้นมาทีละองค์ประกอบ จากเดิมที่ศาลเพียงแต่วินิจฉัยว่ามาตรการของรัฐเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ จนกระทั่งสามารถกำหนดได้ว่าสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุประกอบด้วยองค์ประกอบสามประการ อันได้แก่ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และ

หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ และกำหนดลำดับขั้นตอนของการนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐอย่างเป็นระบบ

ส่วนในระบบกฎหมายอังกฤษ แต่เดิมหลักความพอสมควรแก่เหตุยังไม่เป็นที่รับรู้ในระบบกฎหมายอังกฤษ เนื่องจากศาลจะวินิจฉัยว่ามาตรการของรัฐที่ไม่เหมาะสมเป็นมาตรการที่กระทำเกินขอบอำนาจ (*ultra vires*) และเดิมในระบบกฎหมายอังกฤษมีหลักกฎหมายอันเป็นรากฐานสำคัญในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่อาจเทียบเคียงได้กับหลักความพอสมควรแก่เหตุ คือ หลักความปราศจากเหตุผล (*unreasonableness*) ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่ศาลใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จนกระทั่งเมื่ออังกฤษได้เข้าเป็นสมาชิกของประชาคมยุโรปหรือสหภาพยุโรปในปัจจุบัน หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายสหภาพยุโรปได้เผยแพร่เข้าสู่ระบบกฎหมายอังกฤษ ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายสหภาพยุโรป ซึ่งหลักกฎหมายของสหภาพยุโรปผูกพันให้ศาลของอังกฤษต้องนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาวินิจฉัยว่ากฎหรือนโยบายหรือการใช้ดุลพินิจเป็นสิ่งที่เหมาะสมและมีความจำเป็นต่อวัตถุประสงค์ของรัฐในการใช้บังคับมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ และครอบคลุมไปถึงการควบคุมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งในระยะหลังศาลของอังกฤษได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายประชาคม

ในระบบกฎหมายสหภาพยุโรป หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายซึ่งเกิดจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งยุโรป โดยศาลยุติธรรมแห่งยุโรปได้รับเอาข้อความคิดว่าด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุจากระบบกฎหมายภายในประเทศของรัฐสมาชิกที่มีการพัฒนาหลักความพอสมควรแก่เหตุเพื่อใช้ตรวจสอบควบคุมการกระทำของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากระบบกฎหมายเยอรมัน และได้ค้นหาหลักความพอสมควรแก่เหตุทั้งจากบทบัญญัติที่ขัดแย้งในสนธิสัญญา หลักกฎหมายที่อนุমানจากสนธิสัญญา และหลักนิติรัฐ ในระยะแรกศาลยุติธรรมแห่งยุโรปไม่ได้อ้างอิงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุโดยตรง แต่ได้วินิจฉัยว่าการใช้อำนาจขององค์กรในประชาคมยุโรปจะต้องเป็นการกระทำที่เหมาะสมต่อการดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจนั้น และต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ต่อมาศาลยุติธรรมแห่งยุโรปได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาปรับใช้อย่างชัดเจน โดยยืนยันว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจของประชาคมยุโรป และอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุเพื่อใช้ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรในประชาคมยุโรป รวมไปถึงการนำหลัก

ความพอสมควรแก่เหตุมาเป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบมาตรการภายในประเทศของรัฐสมาชิก เพื่อมิให้มาตรการภายในประเทศของรัฐสมาชิกก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง

สำหรับระบบกฎหมายไทย หลักความพอสมควรแก่เหตุมีพัฒนาการจากปัจจัยหลายประการ ทั้งจากแนวคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ ตำราและบทความวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจอรัฐ คำวินิจฉัยและความเห็นขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง โดยในระยะแรกก่อนที่รัฐธรรมนูญฯ 2540 จะบัญญัติรับรองหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้ในมาตรา 29 ศาลยุติธรรมได้พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วยหลักกฎหมายทั่วไปที่มีลักษณะเช่นเดียวกับสาระสำคัญบางประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองในคดีนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่นพิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองนั้นทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทที่เป็นแหล่งอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองบรรลุผลหรือไม่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าศาลยุติธรรมได้พัฒนาหลักความพอสมควรแก่เหตุในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปด้วยการให้เหตุผลในการวินิจฉัยคดีแต่ละคดี แต่พัฒนาการในระยะเวลานั้นยังไม่ถึงขนาดที่ทำให้หลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวมีองค์ประกอบและหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากพัฒนาการของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายเยอรมัน ที่ศาลเป็นผู้พัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปในการวินิจฉัยคดีจนสามารถสรุปเป็นองค์ประกอบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอนของหลักความพอสมควรแก่เหตุได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของศาลยุติธรรมนั้นในแต่ละคดีศาลได้อ้างอิงหลักกฎหมายทั่วไปที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับสาระสำคัญบางประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในบางคดีศาลจะวินิจฉัยว่ามาตรการทางปกครองมีผลให้วัตถุประสงค์ของมาตรการนั้นบรรลุผลหรือไม่ ในบางคดีศาลจะวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวเป็นมาตรการที่หลีกเลี่ยงได้หรือไม่ และในบางคดีศาลจะพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองนั้นทำให้บุคคลได้รับความเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่สังคมจะได้รับหรือไม่ โดยยังมีได้พัฒนาหลักเกณฑ์ทั้งสามประการดังกล่าวมารวมไว้เป็นหลักการเดียวกัน

ในระยะต่อมา นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนได้เขียนตำราและบทความเกี่ยวกับข้อความคิดว่าด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบกฎหมายเยอรมัน ทั้งในแง่ที่หลักดังกล่าวเป็นหลักที่ใช้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดย

ตำราและบทความดังกล่าวต่างระบุว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุประกอบด้วยสาระสำคัญสามประการ ได้แก่ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ และได้ให้ความหมายของสาระสำคัญแต่ละประการในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ หลักความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลักที่มุ่งพิจารณาผลสัมฤทธิ์หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ของมาตรการของรัฐ หลักความจำเป็นคือหลักที่พิจารณาผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐต้องเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์ของบุคคลที่น้อยที่สุด ส่วนหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบเป็นหลักที่เรียกร้องให้รัฐต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเสียหายหรือภาวะที่จะเกิดกับบุคคลจากการใช้มาตรการของรัฐกับประโยชน์ที่จะเกิดแก่สังคมส่วนรวมจากมาตรการนั้น

อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมยังไม่ได้นำองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศที่ปรากฏในตำรากฎหมายมหาชนดังกล่าวไปใช้ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง รวมทั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ก็ได้ให้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุดังกล่าวไปใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเช่นกัน จนกระทั่งมีการบัญญัติรับรองหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้ในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 และมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้น ศาลปกครองได้รับเอาองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุของระบบกฎหมายต่างประเทศจากตำราและบทความดังกล่าวมาใช้พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยมีการวางหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุและนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงของคดีอย่างเป็นระบบ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้นำหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุในทางตำราวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพียงแต่นำถ้อยคำตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 ที่กำหนดว่า กฎหมายจะต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น มาอ้างอิงไว้ในคำวินิจฉัย

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของหลักความพอสมควรแก่เหตุในศาลปกครองของไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับศาลอังกฤษ กล่าวคือ ศาลอังกฤษได้รับเอาหลักความพอสมควรแก่เหตุจากระบบกฎหมายของสหภาพยุโรปมาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายสหภาพยุโรปบางส่วนมีที่มาจากระบบกฎหมายเยอรมัน ส่วนในศาลปกครองของไทยได้รับหลักความพอสมควรแก่เหตุของระบบกฎหมาย

เยอรมันมาจากตำราและบทความของนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนไทย และนำหลักการนี้มาใช้ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ดังนั้น พัฒนาการของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทยจึงมีรากฐานที่สำคัญจากองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งมีผลให้หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทยและในระบบกฎหมายต่างประเทศแต่ละประเทศมีทั้งลักษณะที่เหมือนกันและแตกต่างกัน กล่าวคือ ในแง่ของสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุมีความคล้ายคลึงกัน แต่สถานะและวิธีการปรับใช้ ตลอดจนขอบเขตการใช้บังคับหลักความพอสมควรแก่เหตุมีข้อที่แตกต่างกัน

5.1 สถานะและขอบเขตการใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศ และระบบกฎหมายไทย

ในระบบกฎหมายเยอรมัน แม้หลักความพอสมควรแก่เหตุจะไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แต่โดยที่หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายเยอรมันมีป่อเกิดจากหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และมีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างวิธีการและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งควบคุมการกระทำทั้งปวงของรัฐ ดังนั้น องค์การของรัฐจึงต้องนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาบังคับใช้กับการกระทำทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ทั้งการตรากฎหมายและการใช้บังคับกฎหมาย

ในประเด็นของการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายนั้น แม้ความเห็นทางวิชาการและคำวินิจฉัยของศาลจะมีความเห็นว่า องค์กฤษฎีบัญญัติจะต้องผูกพันต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุและนำหลักการนี้ไปใช้บังคับในกระบวนการตรากฎหมาย แต่มีความเห็นทางวิชาการอีกด้านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันไม่ได้บัญญัติรับรองหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร องค์กฤษฎีบัญญัติจึงไม่ต้องผูกพันต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักที่ไม่สอดคล้องกับสถานะขององค์กฤษฎีบัญญัติในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพราะหากองค์กฤษฎีบัญญัติต้องผูกพันต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้ว จะเป็นผลให้มีการผลักดัน

นิติบัญญัติไปยังองค์กรตุลาการที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย นั่นคือศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นผลให้องค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถทำหน้าที่นำแนวคิดหรือนโยบายของรัฐมาทำให้เกิดผลในความเป็นจริงโดยอาศัยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ เพราะขาดเสรีภาพในการตัดสินใจกำหนดความเป็นไปได้ในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงโดยส่วนใหญ่ยังคงเห็นว่าองค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ เพราะหลักดังกล่าวเป็นหลักที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ในการตรวจสอบดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เข้ามาทำหน้าที่ของรัฐสภา แต่เป็นการทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้จำกัดอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติและเคารพต่อดุลพินิจในการคาดการณ์ขององค์กรนิติบัญญัติเสมอ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จึงยอมนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติได้

บทบาทอีกประการหนึ่งของหลักความพอสมควรแก่เหตุในศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ คือ การใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นเครื่องมือในการตีความในกรณีที่สิทธิตามรัฐธรรมนูญสองประการขัดหรือแย้งกัน ซึ่งการตีความดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักการประนีประนอม กล่าวคือ ผู้ตีความจะต้องไม่ตีความโดยให้ความสำคัญกับสิทธิประการหนึ่งมากกว่าสิทธิอีกประการหนึ่ง และต้องตีความให้สิทธิทั้งสองประการเกิดประสิทธิผลมากที่สุด

หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายอังกฤษได้รับอิทธิพลจากกฎหมายประชาคมยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งยุโรป ซึ่งในระยะแรกศาลอังกฤษได้นำเอาหลักดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับกฎหมายประชาคมยุโรปในประเด็นว่ากฎ นโยบาย หรือการใช้ดุลพินิจจะเหมาะสมและมีความจำเป็นกับวัตถุประสงค์ของมาตรการของรัฐเหล่านี้หรือไม่ และกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของสหภาพยุโรปหรือไม่ ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 มีผลใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้หลักกฎหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายอังกฤษ และศาลของอังกฤษจึงต้องนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาบังคับใช้ในคดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 โดยที่หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายอังกฤษมีที่มาจากระบบกฎหมายสหภาพยุโรปดังกล่าว จึงมีผลสถานะของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายอังกฤษมีประเด็นปัญหาว่า การที่ศาลอังกฤษได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน จะมีผลให้หลักการนี้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายปกครองแทนที่ใช้หลักความปราศจากเหตุผล (unreasonableness) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายดั้งเดิมที่

ศาลใช้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองหรือไม่ หรือนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้เฉพาะในคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เนื่องจากฝ่ายที่สนับสนุนให้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปมีความเห็นว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุมีระเบียบวิธีในการวินิจฉัยอย่างเป็นระบบมากกว่าหลักความปราศจากเหตุผล และมีการให้เหตุผลที่โปร่งใสและเปิดเผยมากกว่า ส่วนฝ่ายที่ไม่สนับสนุนให้ใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมีความเห็นว่าหลักนี้อาจมีความเหมาะสมกับคดีสิทธิมนุษยชนที่ศาลต้องเข้าไปตรวจสอบอย่างละเอียดเคร่งครัด แต่อาจไม่เหมาะสมกับคดีอื่น ๆ นอกจากนี้หากยอมรับว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายอังกฤษแล้ว จะทำให้มาตรฐานการตรวจสอบการกระทำทางปกครองเข้มงวดกว่าการใช้หลักความปราศจากเหตุผล และศาลจะต้องก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบความสมควร (merits) ของการกระทำทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม แม้ยังมีความเห็นขัดแย้งกัน แต่ศาลอังกฤษได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในคดีประเภทต่าง ๆ ทั้งการนำมาใช้อย่างชัดแจ้งและการนำมาใช้โดยทางอ้อม ด้วยการให้เหตุผลในลักษณะเดียวกับกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ คดีดังกล่าวได้แก่ คดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองที่แทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล คดีเกี่ยวกับการลงโทษหรือการกำหนดโทษโดยองค์กรฝ่ายปกครอง และคดีเกี่ยวกับการที่องค์กรของรัฐตัดสินใจใช้ดุลพินิจของตนเฉพาะในกรณีใดกรณีหนึ่ง ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์หลายประเภทกับผลกระทบต่อบุคคลให้ได้สัดส่วนซึ่งกันและกัน

ในระบบกฎหมายสหภาพยุโรป หลักความพอสมควรแก่เหตุมีบ่อเกิดหลายประการ ได้แก่ บ่อเกิดจากบทบัญญัติที่ชัดแจ้งในสนธิสัญญา บ่อเกิดจากหลักนิติรัฐ บ่อเกิดจากหลักกฎหมายภายในประเทศ และบ่อเกิดจากการอนุমানบทบัญญัติในสนธิสัญญา ซึ่งแต่เดิมนั้นสถานะหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายสหภาพยุโรปยังไม่มี ความชัดเจนว่าหลักการนี้มีสถานะเป็นเพียงหลักกฎหมายปกครองเท่านั้น หรือมีสถานะเป็นหลักรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในระยะแรกศาลได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุไปใช้บังคับเฉพาะคดีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสถาบันต่าง ๆ ในประชาคมยุโรปเท่านั้น โดยมีได้นำหลักดังกล่าวไปใช้ในฐานะเป็นหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญที่ใช้ประเมินการกระทำทุกประเภทของประชาคมยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎเกณฑ์โดยคณะมนตรียุโรปซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ และคณะกรรมการยุโรปซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการเสนอกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาได้มีการพัฒนาหลักความพอสมควรแก่เหตุให้มีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีผลผูกพันต่อบรรดาการกระทำทางกฎหมาย (legal acts) ของ

ประชาคมยุโรปและการตรากฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดภาระหน้าที่ ดังนั้น หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงมีสถานะเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่นำไปใช้ตรวจสอบทั้งการกระทำทางปกครองและกฎหมายทางกฎหมายของประชาคม ประกอบกับมาตรา 3b ของ EC Treaty และ Edinburgh Guidelines กำหนดให้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุไปใช้กับการกระทำทุกประเภทของประชาคม ทั้งการตรากฎหมายและการใช้อำนาจทางบริหาร ดังนั้น ศาลจะต้องใช้หลักการนี้ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของประชาคม และสถาบันการเมืองของประชาคมยุโรปจะต้องนำหลักการนี้ใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่

นอกจากนี้ หลักความพอสมควรแก่เหตุยังขยายขอบเขตไปใช้กับการใช้อำนาจภายในประเทศของรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรปอีกด้วย โดยใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบมาตรการภายในประเทศของรัฐสมาชิกที่มีผลแทรกแซงการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ซึ่งได้รับการรับรองโดยสนธิสัญญา ทั้งการใช้อำนาจทางปกครองออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และการตรากฎหมายภายในประเทศเพื่อกำหนดโทษให้สอดคล้องกับข้อบังคับของประชาคมยุโรป ดังนั้น รัฐสมาชิกจึงต้องผูกพันต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุทั้งในการตรากฎหมายและการกระทำทางปกครอง

ในระบบกฎหมายไทย หลักความพอสมควรแก่เหตุมีบ่อเกิดจากหลักนิติรัฐและหลักความยุติธรรม หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีการบัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ 2540 จึงมีผลให้หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายตามรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 จะไม่ได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพที่พึงได้รับความคุ้มครองตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไว้ เมื่อหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของมาตรา 3 ไปโดยปริยายด้วย ดังนั้น หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงมีสถานะเป็นทั้งหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญที่มีบ่อเกิดจากหลักนิติรัฐและหลักความยุติธรรม รวมทั้งเป็นหลักกฎหมายตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และมีผลผูกพันการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทั้งปวง ทั้งการตรากฎหมาย การกระทำทางปกครอง และการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

สำหรับขอบเขตการใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทยนั้น ก่อนที่รัฐธรรมนูญฯ 2540 จะได้บัญญัติรับรองหลักดังกล่าว ศาลยุติธรรมได้วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วยการให้เหตุผลที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ทั้งการตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง คำสั่งทางปกครอง และการกระทำทางปกครองอื่น ๆ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการนำหลักความพอสมควรแก่เหตุไปใช้ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ทั้งโดยศาลยุติธรรมและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในระยะต่อมาเมื่อมีการบัญญัติรับรองหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้ในรัฐธรรมนูญฯ 2540 แล้ว ศาลปกครองได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งกฎหมายลำดับรอง คำสั่งทางปกครอง และการกระทำอื่น ๆ ขององค์กรฝ่ายปกครอง โดยหลักความพอสมควรแก่เหตุที่ศาลปกครองนำมาในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีจะมีสาระสำคัญและหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในทางตำรา และสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศ แต่ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลได้อ้างหลักเกณฑ์การตรากฎหมายต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ มาใช้ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ในคดีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญเพียงอ้างถ้อยคำของมาตรา 29 โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุที่จะนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี จึงกล่าวได้ว่าในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้บังคับอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ เมื่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทยมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ กรณีจึงยอมผูกพันให้องค์กรฝ่ายปกครองนำหลักความพอสมควรแก่เหตุใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายลำดับรอง การออกคำสั่งทางปกครอง และกระทำการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจ รวมทั้งผูกพันให้องค์กรนิติบัญญัตินำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาเป็นหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายเช่นกัน

จากสถานะและขอบเขตการใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าสถานะของหลักความพอสมควรแก่เหตุในแต่ละระบบกฎหมายมีลักษณะใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ในระบบกฎหมายเยอรมัน ระบบกฎหมายสหภาพยุโรป และระบบกฎหมายไทย หลักความพอสมควรแก่เหตุมีสถานะเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ จึงผูกพันต่อการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ทั้งอำนาจกระทำการทางปกครองและอำนาจนิติบัญญัติ รวมถึงผูกพันต่อองค์กรตุลาการที่จะต้อง

นำหลักดังกล่าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

แม้ในระบบกฎหมายเยอรมันจะมีความเห็นบางส่วนที่เห็นว่าองค์กรนิติบัญญัติไม่ผูกพันต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ไม่อาจนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ แต่ความเห็นในทางวิชาการส่วนใหญ่และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เห็นว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุผูกพันต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้นำหลักดังกล่าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ในส่วนของสหภาพยุโรปนั้น นอกจากหลักความพอสมควรแก่เหตุจะผูกพันต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจกระทำการทางปกครองของสถาบันต่าง ๆ ในประชาคมแล้ว ยังผูกพันต่อการใช้อำนาจภายในประเทศของรัฐสมาชิก ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจทางปกครอง

สำหรับระบบกฎหมายไทยหลักความพอสมควรแก่เหตุผูกพันต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจทางปกครอง รวมทั้งผูกพันให้องค์กรตุลาการต้องนำหลักการนี้ไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายสหภาพยุโรป แต่ในทางปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีให้นำหลักการนี้มาใช้ในการวินิจฉัยคดีอย่างชัดเจน

สถานะของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายอังกฤษยังมีความแตกต่างจากสถานะของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายอื่น ๆ ที่เป็นที่ยุติแล้วว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุมีสถานะเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในระบบกฎหมายอังกฤษยังไม่มีข้อยุติว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ผูกพันการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงหรือเป็นเพียงหลักกฎหมายของประชาคมยุโรปที่ศาลจะนำมาใช้เฉพาะในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับกฎหมายประชาคม ทั้งคดีที่วินิจฉัยว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายของประชาคมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม นอกจากศาลอังกฤษจะใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับกฎหมายประชาคมแล้ว ศาลอังกฤษได้ใช้หลักดังกล่าวในการวินิจฉัยคดีอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วย

5.2 สาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศ และระบบกฎหมายไทย

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ ในการกำหนดสาระสำคัญและองค์ประกอบของหลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยศาลให้คำจำกัด ความหลักความพอสมควรแก่เหตุว่า หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักที่เรียกร้องให้การ แทรกแซงสิทธิเสรีภาพจะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมและมีความจำเป็นเท่าที่จะทำให้ วัตถุประสงค์ของรัฐบรรลุผลขึ้นมาได้ บุคคลจะต้องไม่มีภาระหน้าที่ซึ่งมากเกินไปจนเกินกว่าความจำเป็น (excessive burden) และบุคคลจะได้รับผลกระทบจากภาระหน้าที่นั้นแต่พอสมควร (reasonable) พร้อมทั้งได้แบ่งแยกองค์ประกอบของหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็น 3 ประการ ได้แก่ หลักความสัมฤทธิ์ผล (suitability) หลักความจำเป็น (necessity) และหลักความพอสมควร แก่เหตุในความหมายอย่างแคบ (proportionality *stricto sensu*)

หลักความสัมฤทธิ์ผล กำหนดว่า เมื่อรัฐนำมามาตรการใดมาใช้บังคับ ต้องปรากฏว่า มาตรการนั้นจะต้องเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น หรือทำให้บรรลุผลตาม วัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดไว้ ซึ่งความหมายเดิมที่ปรากฏในทางตำราและคำพิพากษาจะมุ่ง พิจารณาว่ามาตรการนั้นจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ หากมาตรการอย่างใด อย่างหนึ่งไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไป อย่างยากลำบาก มาตรการนั้นย่อมเป็นมาตรการที่ไม่สัมฤทธิ์ผล แต่ต่อมความหมายของหลัก ความสัมฤทธิ์ผลได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการอธิบายว่าหลักความสัมฤทธิ์ผลหมายถึงความถึง สภาพการณ์ซึ่งรัฐได้ทำการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยคำนึงถึงการทำให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และมาตรการนั้นต้องอยู่บนสมมุติฐานที่ได้รับการยอมรับหรือเห็นได้ อย่างชัดเจนว่ามีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

หลักความจำเป็น กำหนดว่า มาตรการใด ๆ ที่รัฐนำมาใช้ซึ่งทำให้วัตถุประสงค์ที่รัฐ กำหนดไว้บรรลุผล มาตรการนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น กล่าวคือ องค์การของรัฐไม่มี มาตรการอื่นใดที่จะนำมาปฏิบัติได้และเป็นมาตรการที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลน้อยไปกว่า มาตรการนี้ มาตรการที่จำเป็นไม่ได้หมายถึงวิธีการที่มีความจำเป็น แต่เป็นการเลือกวิธีการที่ทำให้ วัตถุประสงค์ของรัฐบรรลุผล และวิธีการนั้นจะต้องไม่จำกัดเสรีภาพของบุคคลมากเกินไปจน เกินกว่าความจำเป็น หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักความจำเป็นคือหลักว่าด้วยการใช้มาตรการที่ก่อให้เกิด ความเสียหายน้อยที่สุด

หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ หมายถึง มาตรการซึ่งรัฐนำมาใช้ ต้องไม่เป็นมาตรการที่ไม่ได้สัดส่วนกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกจำกัด กล่าวคือ ความรุนแรงของการที่รัฐใช้อำนาจแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและน้ำหนักของเหตุผลในการใช้ มาตรการแทรกแซงนั้นจะต้องได้สัดส่วนอย่างเหมาะสมซึ่งกันและกัน และความเสียหายที่บุคคล ได้รับกับผลประโยชน์ของสังคมอันเกิดจากการใช้มาตรการของรัฐจะต้องได้ดุลยภาพที่เหมาะสมกัน

ในระบบกฎหมายอังกฤษ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หมายถึง ความได้สัดส่วนของการที่องค์กรของรัฐตั้งข้อสันนิษฐานหรืออนุมานเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการ ซึ่งการตั้งข้อสันนิษฐานหรือการอนุมานดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่าวัตถุประสงค์ทั่วไปต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรของรัฐจะไม่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสม (improper purpose) อีกทั้งยังหมายความถึงความสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างมาตรการและวัตถุประสงค์ (means and ends) ดังนั้น กรณีจึงมีความจำเป็นที่ต้องระบุประโยชน์ที่มีความสัมพันธ์กับเรื่อง และประเมินความสำคัญของประโยชน์ดังกล่าว และในการพิจารณาใช้ดุลพินิจขององค์กรของรัฐต้องพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นเรื่องที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุที่ศาลอังกฤษนำมาใช้ในการวินิจฉัยคดี ได้แก่ (1) มาตรการที่นำมาใช้มีความจำเป็น (necessary) ต่อการทำให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุผลหรือไม่ (2) มาตรการดังกล่าวมีความเหมาะสม (suitable) ต่อการทำให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุผลหรือไม่ และ (3) มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลน้อยที่สุดหรือไม่ หรืออาจเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ (proportionality *stricto sensu*)

ในระบบกฎหมายสหภาพยุโรป ความหมายเดิมของหลักความพอสมควรแก่เหตุ หมายถึง หลักที่เรียกร้องว่าการกระทำใด ๆ จะต้องมีความเหมาะสม (appropriate) กล่าวคือเป็นการกระทำที่สามารถทำให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และต้องมีความจำเป็น (indispensable) กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ไม่สามารถแทนที่ได้ด้วยการกระทำอื่นใดในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียมกันได้เพื่อจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดอันตรายน้อยที่สุดต่อวัตถุประสงค์ประการอื่น ๆ หรือประโยชน์ที่ต้องการคุ้มครองโดยกฎหมายสหภาพยุโรป ซึ่งนิยามในลักษณะนี้มีความหมายแคบกว่านิยามของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายเยอรมัน ในระยะต่อมาศาลยุติธรรมแห่งยุโรปได้นำข้อความคิดว่าด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายเยอรมันมาใช้บังคับมากขึ้น โดย

ได้กำหนดนิยามของหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้ว่า มาตรการที่นำมาใช้โดยสถาบันในประชาคมยุโรป จะต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิเกินขอบเขตของความเหมาะสมและความจำเป็นเพื่อจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ หากมีมาตรการที่ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์หลายมาตรการ มาตรการที่นำมาใช้ต้องก่อให้เกิดภาระน้อยที่สุด และความเสียหายที่เกิดจากมาตรการนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ที่ต้องปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตาม ในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งยุโรปไม่ได้แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของหลักความพอสมควรแก่เหตุอย่างชัดเจนดังที่ปรากฏในระบบกฎหมายเยอรมัน แต่หากพิจารณาหลักกฎหมายอันเกิดจากคำพิพากษา รวมทั้งความเห็นของ Advocated-General ที่เกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้ว จะวิเคราะห์ได้ว่าสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุประกอบด้วยหลักการย่อยสามประการ ได้แก่ หลักความสัมฤทธิ์ผล (suitability) หลักความจำเป็น (necessity) หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ (proportionality in the strict sense) โดยสาระสำคัญแต่ละประการมีความหมาย ดังนี้

หลักความสัมฤทธิ์ผล หมายถึง หลักที่นำมาพิจารณาว่ามาตรการที่นำมาใช้เป็นมาตรการที่เหมาะสมต่อการทำให้วัตถุประสงค์ของมาตรการนั้นเกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ ซึ่งความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการที่นำมาใช้เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการ

หลักความจำเป็น หมายถึง หลักที่นำมาพิจารณาว่ามาตรการที่นำมาใช้เพื่อให้วัตถุประสงค์ของมาตรการเกิดผลสัมฤทธิ์นั้น เป็นมาตรการที่มีความจำเป็นหรือไม่ กล่าวคือ มีมาตรการอื่นที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเดียวกัน และเป็นมาตรการที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุดหรือไม่

หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักที่นำมาพิจารณาว่ามาตรการที่นำมาใช้ซึ่งเป็นมาตรการที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุดนั้น เป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่มากกว่าผลประโยชน์หรือไม่ โดยศาลต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ทั่วไป (general good) ที่ได้รับจากการใช้มาตรการนั้น และการจำกัดสิทธิพลเมืองของประชาคมยุโรป กรณีจึงเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบจากมาตรการและประโยชน์ที่ได้รับจากมาตรการนั้น ซึ่งจะต้องมีความเหมาะสมซึ่งกันและกัน

ในระบบกฎหมายไทย สาระสำคัญและองค์ประกอบของหลักความพอสมควรแก่เหตุมีที่มาจากตำราด้านกฎหมายมหาชนที่นำองค์ความรู้ของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศมาอธิบายไว้ในฐานะที่หลักดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งในทางตำราได้อธิบายความหมายของหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้ว่า หลักความพอสมควร

แก่เหตุเป็นหลักการที่ห้ามมิให้องค์ของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรหรือใช้อำนาจนั้นอย่างอำเภอใจ หากแต่องค์ของรัฐต้องใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริง ดังนั้น องค์ของรัฐทั้งองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจรัฐให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรได้ มาตรการขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องไม่ก่อให้เกิดภาวะแก่บุคคลเกินความจำเป็น ซึ่งองค์ประกอบของหลักความพอสมควรแก่เหตุที่นำมาพิจารณาว่า มาตรการของรัฐมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นหรือไม่ ได้แก่ (1) หลักความสัมฤทธิ์ผล (2) หลักความจำเป็น และ (3) หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ

ในระยะเวลาต่อมาศาลปกครองได้นำสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุในทางตำราดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุในทางตำราประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว อาจสรุปความหมายของสาระสำคัญทั้งสามประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุได้ดังนี้

หลักความสัมฤทธิ์ผล หมายถึง หลักที่เรียกร้องว่ามาตรการที่องค์ของรัฐกำหนดขึ้นอันมีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่บุคคลนั้น จะต้องทำให้วัตถุประสงค์ของการใช้บังคับมาตรการนั้นบรรลุผลได้ หรือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลตามที่องค์ของรัฐมุ่งประสงค์ได้จริง ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง มาตรการทางปกครองที่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลคือมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการบรรลุผลหรือมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครองบรรลุผล

หลักความจำเป็น หมายถึง หลักการที่เรียกร้องว่ามาตรการที่องค์ของรัฐนำมาใช้อันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระแก่บุคคลน้อยที่สุด โดยรัฐจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างผลกระทบของมาตรการหลาย ๆ มาตรการ หากกรณีนั้นมีมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์มากกว่าหนึ่งมาตรการ ซึ่งมาตรการทางปกครองที่ชอบด้วยหลักความจำเป็นตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองคือ มาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด และบางกรณีจะพิจารณาว่ามาตรการทางปกครองนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการทางปกครองหรือไม่

หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการที่เรียกว่า เมื่อองค์การของรัฐจะใช้มาตรการที่สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลและหลักความจำเป็นแล้ว องค์การของรัฐต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลจากการใช้มาตรการนั้น หากมาตรการนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลมากกว่า ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนแล้ว องค์การของรัฐก็ไม่สามารถนำมาตรการนั้นมาใช้บังคับได้ ซึ่งตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกำหนดว่า มาตรการทางปกครองที่ชอบด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ คือ มาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในสัดส่วนที่น้อยกว่าประโยชน์ที่เกิดกับสาธารณะ หรือเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของบุคคลเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของมหาชนหรือเท่าที่จำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของมาตรการนั้น

เมื่อพิจารณาความหมายของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความหมายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยขอบเขตของการใช้อำนาจอรัฐ โดยมุ่งพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการ (means) และผล (ends) หรืออีกนัยหนึ่งคือความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของมาตรการของรัฐที่นำมาใช้กับผลอันเกิดจากการใช้มาตรการนั้นจะต้องได้ดุลยภาพซึ่งกันและกัน ซึ่งรัฐจะต้องไม่ใช้อำนาจให้ล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าความจำเป็น

ในการพิจารณาดุลยภาพของความสัมพัทธ์ระหว่างวิธีการและผลดังกล่าวนี้ ในระบบกฎหมายแต่ละประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความพอสมควรแก่เหตุของการใช้อำนาจอรัฐไว้ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์สามประการ ได้แก่ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ แต่หลักเกณฑ์แต่ละประการมีทั้งลักษณะที่เหมือนและแตกต่างกัน ดังนี้

(1) หลักความสัมฤทธิ์ผล ทั้งในระบบกฎหมายเยอรมัน อังกฤษ สหภาพยุโรป และไทย มีลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ เป็นหลักที่มุ่งพิจารณาความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการหรือวิธีการที่รัฐนำมาใช้ ว่ามาตรการหรือวิธีการดังกล่าวสามารถทำให้วัตถุประสงค์ของการใช้บังคับมาตรการนั้นหรือทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐบรรลุผลได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ความหมายของหลักความสัมฤทธิ์ผลในระบบกฎหมายเยอรมันในระยะหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่พิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของมาตรการที่รัฐนำมาใช้ มาเป็นการพิจารณาว่าในการที่รัฐใช้บังคับมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง รัฐได้คำนึงถึงการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งมาตรการนั้นต้องอยู่บนสมมุติฐานที่มีความเป็นไปได้อย่างชัดเจนว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

(2) หลักความจำเป็น ในระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทย มีความหมายใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เป็นหลักที่กำหนดว่าหากรัฐจะใช้มาตรการใด ๆ ซึ่งเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐบรรลุผล และมีมาตรการเช่นนั้นหลายมาตรการ รัฐจะต้องเปรียบเทียบผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอันเกิดจากมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์เกิดความสัมฤทธิ์ผล และเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม แนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยในบางกรณีได้ให้ความหมายของหลักความจำเป็นแตกต่างไปจากความหมายดังกล่าว โดยให้ความหมายว่า หลักความจำเป็นคือหลักที่กำหนดให้รัฐเลือกใช้มาตรการที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยไม่ได้พิจารณาเปรียบเทียบว่ามาตรการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดหรือไม่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความหมายของหลักความจำเป็นในทางตำรากฎหมายมหาชนไทย และไม่สอดคล้องกับความหมายของหลักความจำเป็นในระบบกฎหมายเยอรมันและสหภาพยุโรป

ส่วนความหมายของหลักความจำเป็นในระบบกฎหมายอังกฤษ มีความหมายแต่เพียงว่า มาตรการที่นำมาใช้มีความจำเป็น (necessary) ต่อการทำให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุผลหรือไม่ โดยไม่ได้กำหนดให้พิจารณาเปรียบเทียบว่าเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลน้อยที่สุดหรือไม่เช่นกัน

(3) หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ ในระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทย มีสาระสำคัญในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ เป็นหลักที่กำหนดให้รัฐต้องพิจารณาเปรียบเทียบหรือชั่งน้ำหนักของความรุนแรงของมาตรการที่นำมาใช้ กล่าวคือ มาตรการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากกว่าหรือน้อยผลประโยชน์ของสังคม ถ้ามาตรการดังกล่าวทำให้บุคคลได้รับภาระหรือความเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากมาตรการนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าความเสียหายของบุคคลไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ของสังคม รัฐจะต้องไม่นำมาตรการนั้นมาใช้บังคับ การพิจารณามาตรการของรัฐตามหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบจึงเป็นการชั่งน้ำหนักหรือเปรียบเทียบผลกระทบของมาตรการที่นำมาใช้ระหว่างผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะและภาระหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล

อย่างไรก็ตาม หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบของระบบกฎหมายอังกฤษมีความหมายที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ระบบกฎหมายอังกฤษกำหนดความหมายของมาตรการของรัฐที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบว่า มาตรการดังกล่าวต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลน้อยที่สุด โดยไม่ได้กำหนดให้มีการชั่งน้ำหนัก

ระหว่างผลกระทบหรือภาระต่อบุคคลอันเกิดจากการใช้มาตรการของรัฐกับประโยชน์ต่อสาธารณะที่จะได้รับจากการใช้บังคับมาตรการนั้นว่าผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวเหมาะสมกันหรือได้สัดส่วนกันหรือไม่

5.3 การปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการ ในระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทย

ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 5.1 เกี่ยวกับสถานะและขอบเขตการใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายประเทศต่าง ๆ แล้วว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทย มีสถานะเช่นเดียวกัน คือ เป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงมีผลผูกพันการใช้อำนาจของรัฐทั้งปวง ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจทางปกครอง และผูกพันต่อองค์กรตุลาการที่จะต้องนำหลักดังกล่าวใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจรัฐประเภทต่าง ๆ ด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายเยอรมันและสหภาพยุโรปได้ใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่วนในประเทศไทยนั้น แม้จะยังไม่มีการบัญญัติว่าหลักการนี้มีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ผูกพันการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงหรือไม่ แต่ศาลของอังกฤษได้นำหลักการนี้มาใช้ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายของประชาชนหรือไม่ และใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วยเช่นกัน

สำหรับระบบกฎหมายไทย แม้หลักความพอสมควรแก่เหตุจะมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ แต่มีเฉพาะศาลปกครองเท่านั้นที่นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างเป็นระบบ โดยมีการอธิบายหลักเกณฑ์การใช้อำนาจรัฐที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ และวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงในคดีนั้นสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 2253/2545 ศาลได้วินิจฉัยว่า ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับลงวันที่ 24 กันยายน 2542 เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีการวางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี ได้กำหนดมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกประกาศ ซึ่งได้แก่การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของ ผู้ประกอบอาชีพประมงในเขตพื้นที่ตาม

ประกาศดังกล่าว แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการอื่นใดที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกประกาศได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าว โดยมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงน้อยกว่ามาตรการที่ประกาศดังกล่าวกำหนดไว้ และมาตรการตามประกาศฉบับนี้ก็ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการอาชีพในเขตพื้นที่ตามประกาศมากกว่าที่ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวม ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับนี้จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุของศาลปกครองดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุอย่างชัดเจน และวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น ศาลปกครองแห่งสหพันธ์มีคำวินิจฉัยคดีลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 1980 ว่า สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะต้องปฏิบัติตามหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเนรเทศคนต่างชาติ กล่าวคือ เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงและสถานการณ์ของแต่ละกรณีแล้ว ต้องปรากฏว่าอันตรายที่เกิดจากคำสั่งเนรเทศจะต้องไม่เป็นการไม่ได้สัดส่วนกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมของแต่ละกรณีกับผลที่จะเกิดขึ้น เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่นำมาใช้และผลที่เกิดจากมาตรการนั้นจะต้องไม่เป็นการไม่ได้สัดส่วนกัน¹

อย่างไรก็ตาม การนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญไทยปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยอ้างบทบัญญัติมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 เกี่ยวกับหลักการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยไม่ได้อธิบายหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ตัวอย่างเช่น ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2542 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยาง และให้เกษตรกรต้องปลูกยางพันธุ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด อีกทั้งยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสวนยางหรือแปลงเพาะพันธุ์ต้นยางเพื่อตรวจสอบเนื้อที่และวิธีการทำสวนยาง และตรวจสอบคุณภาพยาง ตลอดจนเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ได้ จะเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 หรือไม่ นั้น

¹ 60 BverwGE 75,77. อ้างใน Mahendra P. Singh, *German Administrative Law in Common Law Perspective*, 2nd edition, (Berlin: Springer, 2001), p.166.

เมื่อพิจารณาคำปรารภของร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้ระบุไว้แล้วว่ามิชอบบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้จะขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

จากคำวินิจฉัยนี้เห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ แต่ได้วินิจฉัยไปว่าบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ในคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ในคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ตรวจสอบมาตรการในการตรวจสอบจดหมาย การติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์ และการติดต่อสื่อสารโดยวิธีการอื่น ๆ ตามมาตรา 1 วรรคสาม ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการจำกัดการติดต่อสื่อสารทางจดหมายทางไปรษณีย์ และการสื่อสารทางไกล ฉบับลงวันที่ 13.8.1968 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์วินิจฉัยว่า ตามหลักความพอสมควรแก่เหตุมาตรการตรวจสอบดังกล่าวต้องมีผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้มาตรการที่แทรกแซงสิทธิในการติดต่อสื่อสารสามารถคุ้มครองต่อสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองได้ นั่นคือการรับรู้และค้นพบอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับเยอรมันได้ทันเวลา นอกจากนี้ มาตรการตรวจสอบดังกล่าวต้องมีความจำเป็นด้วย หากมีมาตรการอื่นที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยกว่าและเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ มาตรการตรวจสอบตามกฎหมายนี้ก็ไม่ถือว่าเป็นมาตรการที่มีความจำเป็น และผลประโยชน์ที่ได้รับจากมาตรการตรวจสอบนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล² จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์กำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์สามประการ และวินิจฉัยว่าเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้กำหนดว่ากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือตามหลักความพอสมควรแก่เหตุนั้นมีหลักเกณฑ์อย่างไร แต่กลับวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยในลักษณะเช่นนี้จะพบได้ในทุกคำวินิจฉัยที่กล่าวถึงหลักการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 โดยอาจใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไป เช่น

² อังน บรเวจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น.305.

บทบัญญัติกฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติที่มีความจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเหตุผลของกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือบทบัญญัติกฎหมายนั้นเป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของเรื่องหรือเป็นความจำเป็นที่ต้องตราบทบัญญัติกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือบทบัญญัติกฎหมายนั้นจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือเกินกว่าความจำเป็น หรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่

สำหรับสาระสำคัญแต่ละประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุ¹ นั้น ในระบบกฎหมายแต่ละประเทศต่างประกอบด้วยสาระสำคัญสามประการเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากระบบกฎหมายอังกฤษเพิ่งรับหลักความพอสมควรแก่เหตุไปใช้ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจอรัฐในระยะเวลาไม่นานนัก จึงมีผลให้การปรับใช้สาระสำคัญแต่ละประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุ ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากในระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายสหภาพยุโรป ที่องค์กรตุลาการได้ใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการวินิจฉัยคดีมาเป็นระยะเวลานานแล้ว จึงมีคดีที่น่าหลักดังกล่าวมาวินิจฉัยเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาของสาระสำคัญแต่ละประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุให้เป็นที่แน่นอนได้ ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะพิจารณาเปรียบเทียบวิธีการปรับใช้สาระสำคัญแต่ละประการของหลักความพอสมควรในระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายสหภาพยุโรป กับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยในคดีที่น่าหลักความพอสมควรแก่เหตุมาเป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

5.3.1 หลักความสัมฤทธิ์ผล

ในระบบกฎหมายเยอรมัน การตรวจสอบว่าการกระทำของรัฐสอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลหรือไม่นั้น หากเป็นมาตรการขององค์กรฝ่ายปกครอง กรณีจะต้องตรวจสอบว่าองค์กรฝ่ายปกครองได้เลือกใช้วิธีการที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาว่ามาตรการหรือวิธีการใดจะทำให้วัตถุประสงค์บรรลุผล จะต้องพิจารณาจากลักษณะในทางภาวะวิสัย (objective) ของมาตรการนั้น กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในทางข้อเท็จจริง มิได้พิจารณาจากการตัดสินใจในทางอัตวิสัย (subjective) ขององค์กรฝ่ายปกครอง

หากเป็นมาตรการขององค์กฤษฎีกา ศาสตราจารย์ธรรมนุญแห่งสหพันธ์จะตรวจสอบว่า มาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดผลตามที่องค์กฤษฎีกาต้องการได้หรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบความ สัมฤทธิ์ผลของมาตรการทางกฤษฎีกาโดยศาสตราจารย์ธรรมนุญแห่งสหพันธ์มีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) มาตรการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลคือมาตรการที่ไม่สามารถ ก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการได้ แต่หากมาตรการนั้นก่อให้เกิดผลบางส่วนอย่างเป็นรูปธรรม ก็ถือได้ ว่ามาตรการดังกล่าวชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลแล้ว

(2) มาตรการขององค์กฤษฎีกาที่ต้องใช้ระยะเวลาในการก่อให้เกิดผลสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ แม้จะมีข้อเท็จจริงว่าในเวลาที่ยกองค์กฤษฎีกาใช้บังคับมาตรการดังกล่าว มาตรการนั้นยังไม่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กฤษฎีกาบรรลุผลได้ แต่หากระยะเวลา ในการใช้บังคับกฎหมายนั้นเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปที่จะทำให้วัตถุประสงค์ตามมาตรการนั้น บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม มาตรการดังกล่าวจะยังไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อหลักความสัมฤทธิ์ผล

(3) การพิจารณาว่ามาตรการขององค์กฤษฎีกาขัดหรือแย้งต่อหลักความสัมฤทธิ์ผล หรือไม่ ศาสตราจารย์ธรรมนุญแห่งสหพันธ์จะตั้งข้อสันนิษฐานเพื่อประเมินค่าและพิจารณามาตรการของ องค์กฤษฎีกาประกอบกับสถานการณ์ในขณะที่มีการเตรียมการจัดทำมาตรการดังกล่าว ซึ่งใน สถานการณ์เช่นนั้นองค์กฤษฎีกาอาจคาดเห็นได้ว่าจะมีปัจจัยที่ทำให้วัตถุประสงค์ของการใช้ บังคับมาตรการนั้นบรรลุผล และศาสตราจารย์ธรรมนุญแห่งสหพันธ์จะต้องทบทวนการกำหนดข้อเท็จจริง และการคาดการณ์ขององค์กฤษฎีกา ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ธรรมนุญจะตั้งข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่า องค์กฤษฎีกาได้ประเมินสถานการณ์และคาดการณ์อย่างถูกต้อง จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่า การประเมินและการคาดการณ์ดังกล่าวมีความผิดพลาดอย่างร้ายแรง ศาสตราจารย์ธรรมนุญจึงจะ สามารถวินิจฉัยได้ว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(4) ศาสตราจารย์ธรรมนุญแห่งสหพันธ์จะใช้หลักความสัมฤทธิ์ผลควบคุมตรวจสอบมาตรการ ขององค์กฤษฎีกาในระดับความเคร่งครัดที่แตกต่างกันในแต่ละกรณี กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ องค์กฤษฎีกาไม่สามารถใช้ดุลพินิจประเมินสถานการณ์ได้อย่างกว้างขวาง มาตรการของ องค์กฤษฎีกาในกรณีเช่นนั้นจะขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผลต่อเมื่อปรากฏพยานหลักฐานอย่าง เพียงพอว่าไม่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กฤษฎีกาบรรลุผลได้ แต่หากเป็นกรณีที่ การคาดการณ์สถานการณ์ขององค์กฤษฎีกามีความเป็นไปได้แน่นอน หรือเป็นมาตรการ ที่มีการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเป็นอย่างมาก มาตรการที่นำมาใช้ในกรณีเช่นนี้จะถูก ควบคุมด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลอย่างรุนแรง

(5) ในระหว่างที่มาตราการต่าง ๆ มีผลบังคับ และมีการพิสูจน์ว่ามาตรการนั้นไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ อันเนื่องมาจากองค์กฤษฎีบัญญัติได้ประเมินสถานการณ์ผิดพลาด ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะวินิจฉัยว่าองค์กฤษฎีบัญญัติมีภาระหน้าที่ในการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกมาตรการที่เกิดจากการประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาดนั้น

ส่วนในระบบกฎหมายสหภาพยุโรป การวินิจฉัยว่ามาตรการที่นำมาใช้สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ ศาลจะพิจารณาว่ามาตรการนั้นทำให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการปรากฏเป็นจริงได้หรือไม่ โดยศาลจะประเมินว่ามาตรการดังกล่าวทำให้วัตถุประสงค์บรรลุผลได้อย่างชัดเจนหรือไม่ และศาลจะตรวจสอบเฉพาะมาตรการที่ไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในการพิจารณาความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการ ศาลจะประเมินความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการในเวลาที่มีการนำมาตรการนั้นมาใช้บังคับ ดังนั้น มาตรการของประชาคมยุโรปจะชัดเจนหรือแย้งต่อหลักความสัมฤทธิ์ผลต่อเมื่อปรากฏในขณะเวลาที่ใช้บังคับมาตรการนั้นว่าเป็นมาตรการไม่สามารถทำให้วัตถุประสงค์บรรลุผลได้อย่างชัดเจน

ในระบบกฎหมายไทย แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในการพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองขัดหรือแย้งกับหลักความสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ ในกรณีของกฎหมายลำดับรอง ศาลปกครองจะค้นหาวัดดูประสงค์หรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจ และพิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองนั้นสามารถทำให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจเกิดผลสัมฤทธิ์ได้หรือไม่ หรือทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวสำเร็จลุล่วงหรือไม่ ในกรณีของการกระทำทางปกครองอื่น ๆ ศาลจะพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เป็นแหล่งอำนาจหรือไม่ หรือมาตรการทางปกครองนั้นเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครองบรรลุผลหรือไม่

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการปรับใช้หลักความสัมฤทธิ์ผลในระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทยแล้ว เห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การพิจารณาหลักความสัมฤทธิ์ผลในระบบกฎหมายต่าง ๆ มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เป็นหลักที่มุ่งพิจารณาความบรรลุผลของวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับมาตรการของรัฐ อย่างไรก็ตาม แนวคำวินิจฉัยของศาลในระบบกฎหมายเยอรมันจะมีหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดมากกว่าในระบบกฎหมายอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ กล่าวคือ ศาลไม่เพียงแต่พิจารณาความสัมฤทธิ์ผลในขณะที่มาตราการมาใช้บังคับเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาการคาดการณ์ขององค์กฤษฎีบัญญัติในขณะเตรียมการจัดทำมาตรการดังกล่าว และความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการนั้นไม่จำเป็นต้องสัมฤทธิ์ผลอย่างสมบูรณ์ มาตรการที่ก่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมเพียงบางส่วนก็

เป็นมาตรการที่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลแล้ว ในขณะที่ในระบบกฎหมายสหภาพยุโรปมีหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดในการพิจารณาความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการเช่นกัน โดยศาลจะต้องพิจารณาถึงความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการในขณะที่มีการใช้บังคับ และต้องปรากฏอย่างชัดแจ้งว่ามาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่สัมฤทธิ์ผล

หากพิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักความสัมฤทธิ์ผลในระบบกฎหมายเยอรมันและสหภาพยุโรป จะมีข้อแตกต่างกันตรงที่ในระบบกฎหมายเยอรมัน ศาลไม่ได้จำกัดการพิจารณาความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการเฉพาะในเวลาที่มีการใช้บังคับมาตรการนั้นเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาว่าองค์กฤษฎีกาได้ประเมินสถานการณ์ในขณะที่มีการเตรียมการจัดทำมาตรการนั้น และอาจคาดเห็นได้ว่าจะมีปัจจัยที่ทำให้วัตถุประสงค์ของการใช้บังคับมาตรการนั้นบรรลุผลหรือไม่ ซึ่งมาตรการขององค์กฤษฎีกาจะขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผลต่อเมื่อมีการพิสูจน์ว่าการประเมินและการคาดการณ์ดังกล่าวมีความผิดพลาดอย่างร้ายแรง ในขณะที่ศาลในระบบกฎหมายสหภาพยุโรปพิจารณาความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการในขณะที่ใช้บังคับมาตรการนั้น

อย่างไรก็ตาม ระดับของความไม่สัมฤทธิ์ผลของมาตรการของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมันและสหภาพยุโรปมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดความไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างชัดแจ้ง จึงจะเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผล หากมาตรการของรัฐไม่ก่อให้เกิดความไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างชัดแจ้งหรือทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์แต่เพียงบางส่วน มาตรการดังกล่าวถือว่าชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลแล้ว

ส่วนในระบบกฎหมายไทย แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองจะพิเคราะห์แต่เพียงว่า มาตรการทางปกครองมีผลให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการบรรลุผลหรือไม่หรือพิเคราะห์ว่ามาตรการทางปกครองทำให้วัตถุประสงค์ขององค์การฝ่ายปกครองบรรลุผลหรือไม่ โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่าความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการจะต้องพิเคราะห์ในเวลาใด กล่าวคือ ต้องพิเคราะห์ความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการในขณะที่น่ามาตรการมาใช้บังคับ หรือพิเคราะห์ในขั้นตอนของการเตรียมการจัดทำมาตรการดังกล่าวว่าองค์การฝ่ายปกครองได้คาดการณ์หรือประเมินสถานการณ์ว่ามาตรการนั้นจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่

5.3.2 หลักความจำเป็น

ในระบบกฎหมายเยอรมัน การวินิจฉัยว่ามาตรการที่นำมาใช้ชอบด้วยหลักความจำเป็นหรือไม่ หากเป็นกรณีของมาตรการทางปกครอง จะต้องปรากฏว่ามีมาตรการที่ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์หลายมาตรการ เพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด เช่นเดียวกับกรณีของมาตรการในทางนิติบัญญัติที่ต้องปรากฏว่ามีมาตรการซึ่งก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์หลายมาตรการ เพื่อให้องค์กรนิติบัญญัติเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดเช่นกัน ซึ่งในการตรวจสอบว่ามาตรการทางนิติบัญญัติสอดคล้องกับหลักความจำเป็นหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) หลักความจำเป็นในความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ไม่ได้มีความหมายว่ามาตรการที่นำมาใช้เป็นมาตรการที่มีความจำเป็นจริง ๆ หรือไม่ แต่เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาว่า ในบรรดามาตรการที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลเท่าเทียมกัน มาตรการใดก่อให้เกิดความรุนแรงน้อยที่สุด ซึ่งความรุนแรงน้อยที่สุดในที่นี้หมายความว่ามาตรการนั้นจะต้องมีผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของผู้ที่เกี่ยวข้องน้อยที่สุด

(2) หากเป็นกรณีที่มาตรการแต่ละมาตรการมีประสิทธิผลเท่าเทียมกัน องค์กรนิติบัญญัติจะต้องเลือกใช้บังคับมาตรการที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด ในกรณีที่ไม่สามารถพิจารณาเปรียบเทียบได้ว่ามาตรการสองมาตรการมีประสิทธิผลเท่าเทียมกันหรือไม่ กรณีจะต้องพิจารณาว่ามาตรการสองมาตรการที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลเท่าเทียมกัน หากมาตรการหนึ่งจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลน้อยกว่าอีกมาตรการหนึ่ง องค์กรนิติบัญญัติต้องเลือกใช้มาตรการนั้น

(3) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยอมรับว่าองค์กรนิติบัญญัติไม่จำเป็นต้องจำกัดการใช้มาตรการที่มีประสิทธิผลเท่าเทียมกันเพียงมาตรการใดมาตรการหนึ่ง หากแต่มีเสรีภาพที่จะประเมินสถานการณ์หรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ และมีเสรีภาพในการใช้ดุลพินิจเลือกมาตรการที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากที่สุด

(4) หลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณาว่ามาตรการที่สัมฤทธิ์ผลเป็นมาตรการอันจำเป็นหรือไม่ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ ได้แก่ (1) หากองค์กรนิติบัญญัติได้ประเมินมาตรการทางกฎหมายแต่ละมาตรการโดยการตั้งสมมุติฐานว่าเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลเท่าเทียมกัน องค์กรนิติบัญญัติต้องเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย และ (2) หากองค์กรนิติบัญญัติได้ประเมินมาตรการทางกฎหมายโดยอาศัย

ข้อเท็จจริงแล้ว องค์กฤษฎีกาบัญญัติต้องเลือกมาตรการที่จำกัดสิทธิน้อยกว่ามาตรการอื่น ๆ มาบัญญัติเป็นกฎหมาย

(5) การตรวจสอบความจำเป็นของมาตรการของรัฐที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดภาระแก่สาธารณะ องค์กฤษฎีกาบัญญัติจะต้องพิจารณาเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะน้อยที่สุด

(6) การตรวจสอบความจำเป็นของมาตรการของรัฐที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันมาตรการดังกล่าวก็ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ของบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง การพิจารณาความจำเป็นของมาตรการในลักษณะเช่นนี้จะต้องพิจารณาว่าผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดกับบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งอยู่ในระดับที่มีความสำคัญกว่าผลกระทบหรือความเสียหายของกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งหรือไม่

ส่วนในระบบกฎหมายสหภาพยุโรป แนวคำวินิจฉัยของศาลที่พิจารณาว่ามาตรการที่นำมาใช้เป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ ศาลจะพิจารณาว่ามาตรการของประชาคมยุโรปจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเกินกว่าความจำเป็นต่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ และในบรรดามาตรการที่ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์หลาย ๆ มาตรการ มาตรการที่นำมาใช้ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความรุนแรงน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม หากเป็นการเลือกมาตรการที่เกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจ การควบคุมตรวจสอบความจำเป็นของมาตรการจะถูกจำกัด โดยองค์กฤษฎีกาอาจนำมาตราการที่ไม่ก่อให้เกิดข้อจำกัดน้อยกว่ามาใช้บังคับได้ แต่มาตรการดังกล่าวจะต้องทำให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เกิดผลสัมฤทธิ์มากกว่ามาตรการอื่น ๆ

ในระบบกฎหมายไทย ในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยหลักความจำเป็นของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครอง ศาลจะพิจารณาว่ามาตรการทางปกครองนั้นเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดหรือไม่ อย่างไรก็ตาม หากกรณีนั้นมีมาตรการทางปกครองเพียงมาตรการเดียวที่ทำให้วัตถุประสงค์ขององค์การฝ่ายปกครองบรรลุผล ศาลจะไม่พิจารณาเปรียบเทียบว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดหรือไม่ แต่จะพิจารณาว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เท่ากับมาตรการทางปกครองที่ถูกฟ้องเพิกถอน นอกจากนี้ ในบางกรณีศาลจะพิจารณาว่ามาตรการทางปกครองนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการทางปกครองนั้นบรรลุผลหรือไม่

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการปรับใช้หลักความจำเป็นในระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทยแล้ว เห็นได้ว่ามีหลักเกณฑ์การพิจารณาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ หลักความจำเป็นจะนำมาใช้บังคับได้ต่อเมื่อมีมาตรการที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากกว่าหนึ่งมาตรการ และองค์กรของรัฐจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบความรุนแรงของมาตรการต่าง ๆ และเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลคนน้อยที่สุดมาใช้บังคับ ซึ่งในส่วนของระบบกฎหมายเยอรมัน แนวคำวินิจฉัยของศาลได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดในการพิจารณาตามหลักความจำเป็นเพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวในหลายประเด็น เช่น การพิจารณาเลือกใช้มาตรการของรัฐในกรณีที่มีมาตรการใดมาตรการหนึ่งก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากกว่าอีกมาตรการหนึ่ง การพิจารณาเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อบุคคล แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดภาระแก่ประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยในบางกรณีมีข้อแตกต่างจากหลักเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวอยู่บ้าง กล่าวคือในบางกรณีที่ศาลไม่ได้พิจารณาเปรียบเทียบความรุนแรงของการใช้บังคับมาตรการต่าง ๆ แต่พิจารณาว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการอันจำเป็นต่อการดำเนินการให้วัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครองบรรลุผลหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์การปรับใช้หลักความจำเป็นในทางตำราของไทย และแตกต่างจากหลักเกณฑ์การปรับใช้หลักความจำเป็นในระบบกฎหมายเยอรมันและสหภาพยุโรป

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักความจำเป็นในระบบกฎหมายต่าง ๆ ยังมีลักษณะเหมือนกันอีกประการหนึ่ง คือ ในประเด็นที่มาตรการของรัฐทั้งหลายก่อให้เกิดประสิทธิภาพไม่เท่าเทียมกันหรือก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ไม่เท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์ของศาลในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายสหภาพยุโรปยอมรับว่ารัฐมีเสรีภาพที่จะเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดหรือมาตรการที่เกิดผลสัมฤทธิ์มากที่สุดได้ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะไม่ใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดความรุนแรงน้อยที่สุด ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยที่เห็นว่าหากเป็นกรณีที่ไม่มีมาตรการอื่นใดที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เท่ากับมาตรการทางปกครองที่ถูกต้องเพิกถอน มาตรการนั้นเป็นมาตรการอันจำเป็น

5.3.3 หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ

ในระบบกฎหมายเยอรมัน การนำหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบไปใช้ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ศาลจะพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างความเสียหายที่เกิดกับบุคคลและประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากมาตรการทางปกครองนั้น และห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้มาตรการทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลมากกว่าที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม ซึ่งศาลจะให้ความสำคัญกับการใช้ดุลพินิจทางปกครอง โดยศาลจะเข้าไปแทรกแซงเฉพาะกรณีที่ปรากฏว่ามีการใช้อำนาจที่ขัดกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบอย่างชัดเจน นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการในการดำเนินการไว้อย่างชัดเจนแล้ว ศาลจะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้มาตรการดังกล่าว แม้ว่ามาตรการนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม

สำหรับการนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในการกำหนดมาตรการขององค์กรนิติบัญญัตินั้น จะต้องพิจารณาว่ามาตรการขององค์กรนิติบัญญัติเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมหรือไม่เช่นกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐวินิจฉัยว่ามาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติเลือกใช้กับผลตามความมุ่งหมายซึ่งได้รับจากมาตรการนั้นควรมีความสัมพันธ์กันอย่างเหมาะสมซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ในการนำหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบไปใช้ในการวินิจฉัยมาตรการขององค์กรนิติบัญญัติ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) ขอบเขตของหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบจะเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของการแทรกแซงสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องและขอบเขตการคุ้มครองป้องกันสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น เช่น ในการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ด้านเศรษฐกิจ องค์กรนิติบัญญัติจะมีขอบเขตในการแทรกแซงสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างกว้างขวาง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐจึงวินิจฉัยว่ามาตรการดังกล่าวไม่ชอบด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบได้ต่อเมื่อการดำเนินการขององค์กรนิติบัญญัติเกิดจากการตั้งสมมุติฐานที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน หรือเป็นกรณีที่มาตรการดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่สมเหตุสมผล หรือมาตรการนั้นไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

(2) ในกรณีของการใช้มาตรการทางกฎหมายแทรกแซงเสรีภาพในการประกอบการค้า การประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเคยวินิจฉัยว่าเฉพาะการป้องกันรักษา

ประโยชน์สาธารณะที่มีความสำคัญอย่างมากเท่านั้นที่จะมีเหตุผลเพียงพอต่อการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว

(3) ในการนำหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบมาใช้บังคับนั้น จะต้องมีการจำกัดขอบเขตของการบังคับใช้และความมีผลของหลักดังกล่าว กล่าวคือในกรณีที่มีข้อเท็จจริงว่ามาตรการทางมหาชน (a public measure) อาจเป็นมาตรการที่ไม่ได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือความสมดุลระหว่างตัวแปรสองประการดังกล่าวไม่อาจอนุมานได้ว่ามีความสัมพันธ์ที่สมเหตุสมผลซึ่งกันและกัน ในกรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะตรวจสอบเฉพาะมาตรการที่อยู่ในประเภทที่ให้ผลในทางลบ หรือเป็นมาตรการที่ไม่สัมฤทธิ์ผลหรือไม่มีความจำเป็น แต่ก่อให้เกิดอันตรายต่อประโยชน์ของบุคคลและมีความไม่ได้สัดส่วนอย่างชัดเจน

(4) ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครองสองประการ องค์กฤษฎีกาบัญญัติมีหน้าที่จะต้องคุ้มครองคุณค่าทางกฎหมายหลายประการให้สอดคล้องและสมดุลกัน กล่าวคือ จะต้องทำให้สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองทั้งหลายเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีที่สุด ทั้งในกรอบของการดำรงรักษากฎเกณฑ์และกฎหมายที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และภายในกรอบของหลักประกันสิทธิอื่น ๆ องค์กฤษฎีกาบัญญัติจึงอยู่ภายใต้หน้าที่ที่แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะ และดำเนินการตามแนวทางที่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้สำหรับการประสานประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ องค์กฤษฎีกาบัญญัติจะต้องใช้ดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการแบ่งแยกผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันภายใต้หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดว่ากฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญกฎเกณฑ์หนึ่ง ควรได้รับการตีความให้เป็นไปในทิศทางที่ไม่ขัดแย้งกับกฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ดังนั้น องค์กฤษฎีกาบัญญัติจึงมีหน้าที่ในการก่อให้เกิดการประนีประนอมเพื่อให้กฎเกณฑ์ทั้งหลายมีผลบังคับใช้ไปพร้อมกัน

ในระบบกฎหมายสหภาพยุโรป การพิจารณาว่ามาตรการที่นำมาใช้ขัดกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่ ศาลต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบจากมาตรการและผลประโยชน์ที่ได้รับจากมาตรการนั้นว่ามีความเหมาะสมซึ่งกันและกันหรือไม่ โดยชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ทั่วไปที่ได้รับจากการใช้มาตรการนั้นกับการจำกัดสิทธิพลเมืองของประชาคมยุโรป ตลอดจนพิจารณาว่ามาตรการที่นำมาใช้มีผลเป็นการแทรกแซงสิทธิมากเกินไปจนจำเป็นจนทำให้เกิดความเสียหายต่อสาระสำคัญของสิทธินั้น

ในระบบกฎหมายไทย ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบของการกระทำทางปกครอง ศาลปกครองจะ

พิจารณาว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวมีผลกระทบต่อประโยชน์ของบุคคลเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน หรือเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการหรือไม่ และในบางกรณีศาลจะพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างความเสียหายหรือผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลกับประโยชน์ของรัฐ หรือประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลน้อยกว่าหรือมากกว่าประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบของระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทยแล้ว เห็นได้ว่ามีหลักเกณฑ์เหมือนกันในข้อที่ศาลจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบหรือชั่งน้ำหนักผลอันเกิดจากการใช้มาตรการของรัฐ โดยเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างผลกระทบต่อประโยชน์ของบุคคลกับผลประโยชน์ที่เกิดกับสังคมจากการใช้บังคับมาตรการนั้น แต่ในระบบกฎหมายเยอรมัน ศาลได้กำหนดข้อจำกัดการพิจารณาตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ เพื่อมิให้ก้าวล่วงไปกระทบการใช้ดุลพินิจขององค์กรฝ่ายปกครองและกรณีที่ต้องคำนึงถึงมีขอบเขตในการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพอย่างกว้างขวาง โดยจะพิจารณาว่ามาตรการของรัฐขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบต่อเมื่อปรากฏอย่างชัดแจ้งว่ามาตรการนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของบุคคลมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์กับสังคม

นอกจากนี้ หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบในระบบกฎหมายเยอรมันยังเป็นหลักเกณฑ์สำคัญขององค์กรนิติบัญญัติในการประสานประโยชน์ต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน ทั้งประโยชน์ระหว่างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ และประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหลักดังกล่าวกำหนดแนวทางสำหรับองค์กรนิติบัญญัติในการประสานประโยชน์ต่าง ๆ ว่า องค์กรนิติบัญญัติมีหน้าที่สร้างความประนีประนอมเพื่อให้กฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายมีผลบังคับใช้ไปพร้อมกัน