

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญที่มีบ่อเกิดจากหลักนิติรัฐ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยหลักการนี้กำหนดให้องค์กรของรัฐต้องใช้อำนาจอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้เกิดดุลยภาพหรือความเหมาะสม ระหว่างผลประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมจะได้รับจากการใช้อำนาจรัฐกับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ในระบบกฎหมายต่างประเทศ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ทั้งอำนาจในการตรากฎหมายและอำนาจกระทำการทางปกครอง ซึ่งองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายต่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุ อันมีผลให้หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนและมีการวิธีการปรับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ในขณะที่ในระบบกฎหมายไทย หลักความพอสมควรแก่เหตุมีพัฒนาการที่สำคัญจากองค์ความรู้ในทางตำรา ซึ่งนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนเขียนตำราวิชาการและบทความต่าง ๆ โดยได้นำองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุมาจากระบบกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเยอรมัน จนสามารถสรุปเป็นสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุ และในระยะเวลาดังกล่าวศาลปกครองได้นำหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุในทางตำรามาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

จากการศึกษาหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ อาจสรุปสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทย และข้อพิจารณาเปรียบเทียบสาระสำคัญและวิธีการปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทยกับระบบกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งหลักเกณฑ์การปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการตรากฎหมายและการตรากฎหมายลำดับรอง หลักเกณฑ์การปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ดังนี้

6.1 สาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทย

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าพัฒนาการของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทยมีรากฐานที่สำคัญจากองค์ความรู้ในทางตำรา อย่างไรก็ตามที่นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนจะนำหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศมาเผยแพร่ในตำรากฎหมายมหาชนและบทความต่าง ๆ ศาลยุติธรรมได้พิจารณาคดีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยการให้เหตุผลในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีที่มีลักษณะเช่นเดียวกับสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุ ในฐานะที่หลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งมีรากฐานจากความยุติธรรม หรืออีกนัยหนึ่งศาลยุติธรรมได้พัฒนาหลักความพอสมควรแก่เหตุจากการให้เหตุผลในแต่ละคดีเพื่อวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจรัฐในคดีดังกล่าวไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร แต่ศาลยุติธรรมไม่ได้นำองค์ประกอบทั้งสามประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในการวินิจฉัยคดีใดคดีหนึ่งอย่างครบถ้วน หากในแต่ละคดีศาลยุติธรรมได้ให้เหตุผลที่สอดคล้องกับองค์ประกอบบางประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งเมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาในคดีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ามีการนำองค์ประกอบแต่ละประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุมาวินิจฉัยคดีอย่างครบถ้วน ทั้งหลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมไม่ได้พัฒนาหลักความพอสมควรแก่เหตุไปจนถึงระดับที่สามารถกำหนดสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุ รวมถึงลำดับขั้นตอนการปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุอย่างเป็นระบบได้

ในระยะเวลาต่อมา นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนได้เขียนตำราและบทความเกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุโดยรับเอาองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุของระบบกฎหมายต่างประเทศมาอธิบายหลักความพอสมควรแก่เหตุในแง่มุมต่าง ๆ ทั้งในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจทางปกครองและหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และเมื่อรัฐธรรมนูญฯ 2540 มีผลใช้บังคับ ซึ่งมาตรา 29 ของ

รัฐธรรมนูญฯ 2540¹ กำหนดว่าการตรากฎหมายและการตรากฎหมายลำดับรองที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็น อันเป็นการบัญญัติรับรองหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ ในระยะเวลานั้นได้มีการเขียนบทความและตำราเกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุเพิ่มมากขึ้น โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับข้อความคิดว่าด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศ และมีการอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างหลักความพอสมควรแก่เหตุกับหลักการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 อีกทั้งตำรากฎหมายมหาชนดังกล่าวยังได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์การบังคับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในทางปฏิบัติกับการใช้อำนาจทางปกครองและการใช้อำนาจนิติบัญญัติ รวมถึงการนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย และในระยะเวลาต่อศาลปกครองจึงรับเอา

¹ มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 กำหนดว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ซึ่งหลักการส่วนใหญ่ของมาตรา 29 มีต้นแบบมาจากมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้แก่ (1) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit and Einzelfallverbot) (2) หลักการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Zitiergebot) และ (3) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltsgarantie) อย่างไรก็ตาม ในส่วนของหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยการตรากฎหมายและกฎหมายลำดับรองที่มีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 ไม่ได้นำหลักการนี้มาจากรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันโดยตรง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันไม่ได้บัญญัติรับรองหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้อย่างชัดเจน แต่หลักการนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการแก้ไขสภาพปัญหาที่ว่า การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้ง่ายและกว้างขวางเกินสมควร จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้อำนาจรัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้กระทำเท่าที่จำเป็นหรือได้สัดส่วนกันระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมายนั้นกับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

องค์ความรู้เกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในทางตำรา ซึ่งมีพื้นฐานจากสาระสำคัญของหลักความพอสมควรเหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศมาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประเภทต่าง ๆ ทั้งกฎหมายลำดับรองและการกระทำทางปกครองอื่น ๆ

จากองค์ความรู้ของหลักความพอสมควรแก่เหตุที่ปรากฏในตำรากฎหมายมหาชนดังกล่าว หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายไทยมีสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หมายถึง หลักการที่ห้ามมิให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรหรือใช้อำนาจนั้นอย่างอำเภอใจ หากแต่องค์กรของรัฐต้องใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้เหมาะสมกับสภาพของข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ แต่บุคคลไม่จำเป็นต้องสละสิทธิและเสรีภาพของตนเกินกว่าความจำเป็น ดังนั้น องค์กรของรัฐทั้งองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจรัฐให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรได้ มาตรการขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องไม่ก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลเกินกว่าความจำเป็น

ในการพิจารณาว่ามาตรการของรัฐมีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือเป็นการสร้างภาระให้กับบุคคลเกินกว่าความจำเป็นหรือไม่นั้น จะต้องนำสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุมาเป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ ได้แก่ (1) หลักความสัมฤทธิ์ผล (2) หลักความจำเป็น และ (3) หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ โดยหลักเกณฑ์แต่ละประการมีสาระสำคัญดังนี้

หลักความสัมฤทธิ์ผล หมายถึง หลักที่เรียกร้องว่ามาตรการที่องค์กรของรัฐกำหนดขึ้นอันมีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่บุคคลนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐในการใช้บังคับมาตรการดังกล่าวบรรลุผลได้ หรือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลตามที่องค์กรของรัฐมุ่งประสงค์ได้จริง หากมาตรการใดเห็นได้ชัดเจนว่าไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ มาตรการนั้นย่อมขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผล

หลักความจำเป็น หมายถึง หลักการที่กำหนดว่ามาตรการของรัฐอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่บุคคลน้อยที่สุด ดังนั้น เมื่อองค์กรของรัฐจะนำมาตรการใด ๆ มาบังคับใช้กับบุคคลและมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ เป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐสำเร็จลุล่วงได้ หากมาตรการดังกล่าวมีมากกว่าหนึ่งมาตรการ และในบรรดามาตรการ

ต่าง ๆ เหล่านี้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากน้อยแตกต่างกัน องค์การของรัฐจะต้องเปรียบเทียบผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่เกิดจากบรรดามาตรการเหล่านั้น ว่ามาตรการใดก่อให้เกิดความรุนแรงต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด และต้องเลือกใช้บังคับมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด มาตรการดังกล่าวจึงจะถือได้ว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่ามาตรการที่รัฐจะนำมาใช้บังคับกับบุคคลนั้นมีเพียงมาตรการเดียวที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐได้ มาตรการดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น เพราะไม่มีกรณีที่ต้องเปรียบเทียบผลกระทบของมาตรการต่าง ๆ ต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด

หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการซึ่งกำหนดให้องค์กรของรัฐที่จะใช้มาตรการใด ๆ อันอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับการบังคับใช้มาตรการนั้นกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลหรือผลประโยชน์ที่บุคคลต้องสูญเสียไป ว่าประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับนั้นมีน้ำหนักมากกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลหรือไม่ หากมาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะแล้ว แม้ว่ามาตรการนั้นจะมีประโยชน์ต่อสาธารณะอยู่บ้าง หรือเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลน้อยที่สุด แต่มาตรการดังกล่าวขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เพราะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี องค์การของรัฐย่อมไม่สามารถใช้บังคับมาตรการดังกล่าวกับบุคคลได้

6.2 ข้อพิจารณาเปรียบเทียบสาระสำคัญและวิธีการปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศกับระบบกฎหมายไทย

ข้อความคิดว่าด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศมีพัฒนาการพร้อมกับการขยายตัวของการใช้อำนาจรัฐ และการเข้ามามีบทบาทขององค์กรตุลาการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ ในระบบกฎหมายเยอรมันองค์กรตุลาการได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐเป็นระยะเวลานานแล้ว โดยพัฒนาหลักความพอสมควรแก่เหตุจากหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการและผลที่ได้รับ (means and ends) ซึ่งในระยะแรกการใช้บังคับหลักนี้ยังไม่มีขั้นตอนที่แน่นอน แต่ต่อมาศาลได้พัฒนาองค์ประกอบของหลักความพอสมควรแก่เหตุ

ขึ้นมาที่ละองค์ประกอบ จนกระทั่งสามารถกำหนดได้ว่าสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุมีองค์ประกอบสามประการ ได้แก่ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ และกำหนดลำดับขั้นตอนของการนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐอย่างเป็นระบบ

สำหรับระบบกฎหมายไทย หลักความพอสมควรแก่เหตุมีพัฒนาการที่สำคัญจากตำรากฎหมายมหาชนและบทความต่าง ๆ ที่รับเอาองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุจากระบบกฎหมายต่างประเทศ และศาลปกครองได้นำองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุของระบบกฎหมายต่างประเทศจากตำราและบทความดังกล่าวมาใช้พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุและนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดีอย่างเป็นระบบ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้นำหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุในทางตำรามานำวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเพียงแต่นำถ้อยคำตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 ซึ่งกำหนดว่าการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นมาอ้างอิงไว้ในคำวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุในทางตำราและตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง รวมทั้งวิธีการปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุขององค์กรตุลาการในระบบกฎหมายไทย เปรียบเทียบกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศแล้ว อาจสรุปข้อพิจารณาเปรียบเทียบได้ ดังนี้

6.2.1 สาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทย

สาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุในระบบกฎหมายต่าง ๆ มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เป็นหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยขอบเขตของการใช้อำนาจอรัฐ โดยมุ่งพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการ (means) และผล (ends) หรืออีกนัยหนึ่งคือความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของมาตรการของรัฐที่นำมาใช้กับผลอันเกิดจากการใช้มาตรการนั้นจะต้องได้ดุลภาพซึ่งกันและกัน รัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจให้ล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าความจำเป็นได้ และในการพิจารณาดุลยภาพของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการและผลดังกล่าวนี้ในระบบกฎหมายแต่ละประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความพอสมควรแก่เหตุของ

การใช้อำนาจรัฐไว้ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์สามประการ ได้แก่ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์แต่ละประการมีทั้งลักษณะที่เหมือนและแตกต่างกัน ดังนี้

(1) หลักความสัมฤทธิ์ผล ทั้งในระบบกฎหมายเยอรมัน อังกฤษ สหภาพยุโรป และไทย หลักการนี้มีลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ เป็นหลักที่มุ่งพิจารณาความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการหรือวิธีการที่รัฐนำมาใช้ ว่ามาตรการหรือวิธีการดังกล่าวสามารถทำให้วัตถุประสงค์ของการใช้บังคับมาตรการนั้นหรือทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐบรรลุผลได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ความหมายของหลักความสัมฤทธิ์ผลในระบบกฎหมายเยอรมันในระยะหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่พิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของมาตรการที่รัฐนำมาใช้ มาเป็นการพิจารณาว่าในการที่รัฐใช้บังคับมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง รัฐได้คำนึงถึงการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งมาตรการนั้นต้องอยู่บนสมมุติฐานที่มีความเป็นไปได้ชัดเจนว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

(2) หลักความจำเป็น ในระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทย หลักการนี้มีลักษณะใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เป็นหลักที่กำหนดว่าหากรัฐจะใช้มาตรการใด ๆ ซึ่งเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ของรัฐบรรลุผลและมีมาตรการเช่นว่านั้นหลายมาตรการ รัฐจะต้องเปรียบเทียบผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอันเกิดจากมาตรการดังกล่าว และเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม แนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยในบางกรณีได้ให้ความหมายของหลักความจำเป็นแตกต่างไปจากความหมายดังกล่าว โดยให้ความหมายว่าหลักความจำเป็นคือหลักที่กำหนดให้รัฐเลือกใช้มาตรการที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยไม่ได้พิจารณาเปรียบเทียบว่ามาตรการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดหรือไม่ ซึ่งแนวคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับหลักความจำเป็นในระบบกฎหมายอังกฤษที่พิจารณาว่ามาตรการที่นำมาใช้มีความจำเป็น (necessary) ต่อการทำให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุผลหรือไม่ โดยไม่ได้กำหนดให้พิจารณาเปรียบเทียบว่าเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลน้อยที่สุดหรือไม่เช่นกัน

(3) หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ ในระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทย หลักการนี้มีสาระสำคัญในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ เป็นหลักที่กำหนดให้รัฐต้องพิจารณาเปรียบเทียบหรือชั่งน้ำหนักของความรุนแรงของมาตรการที่นำมาใช้ ว่ามาตรการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากกว่าหรือน้อยกว่าผลประโยชน์ของสังคม ถ้ามาตรการดังกล่าวทำให้บุคคลได้รับภาระหรือความเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ

จากมาตรการนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าความเสียหายของบุคคลไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ของสังคม รัฐจะต้องไม่นำมาตรการนั้นมาใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบของระบบกฎหมาย อังกฤษแตกต่างจากความหมายดังกล่าวข้างต้น โดยมีความหมายว่ามาตรการของรัฐต้องเป็น มาตรการที่ก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลน้อยที่สุด แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการชั่งน้ำหนักระหว่างผลจากการบังคับใช้มาตรการนั้นต่อภาระของบุคคลกับประโยชน์ของสาธารณะว่ามีความเหมาะสมกัน หรือได้สัดส่วนกันหรือไม่

6.2.2 การปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการ ในระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาการปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุขององค์กรตุลาการในระบบกฎหมายเยอรมันกับการปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุขององค์กรตุลาการในระบบกฎหมายไทยแล้ว ปรากฏว่าเฉพาะศาลปกครองเท่านั้นที่นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในการวินิจฉัย คดีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างเป็นระบบ โดยมีการอธิบายหลักเกณฑ์การใช้อำนาจรัฐที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ และวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงในคดีนั้นสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดังกล่าวหรือไม่ ในขณะที่ศาล รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควร แก่เหตุ แต่ได้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 29 ของ รัฐธรรมนูญฯ 2540 ว่ากฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือไม่ อันเป็นการนำถ้อยคำของมาตรา 29 มากล่าวอ้างไว้ โดยไม่ได้อธิบายหลักเกณฑ์ของหลักความ พอสมควรแก่เหตุแต่อย่างใด

ในส่วนของการปรับใช้องค์ประกอบแต่ละประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุใน ระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทยนั้น มีทั้งลักษณะที่เหมือนและแตกต่างกัน ดังนี้

(1) การปรับใช้หลักความสัมฤทธิ์ผล ในระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทย มีหลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักความสัมฤทธิ์ผลที่เหมือนกันในแง่ที่หลักการนี้มุ่งพิจารณา ความบรรลุผลของวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับมาตรการของรัฐ อย่างไรก็ตาม แนวคำวินิจฉัยของ ศาลในระบบกฎหมายเยอรมันจะมีหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดมากกว่าในระบบกฎหมายอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ กล่าวคือ ศาลไม่เพียงแต่

พิจารณาความสัมฤทธิ์ผลในขณะที่น่ามาตรการมาใช้บังคับเท่านั้น หากแต่ได้พิจารณาการคาดการณ์ขององค์กรนิติบัญญัติในขณะเตรียมการจัดทำมาตรการดังกล่าว และความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการนั้นไม่จำเป็นต้องสัมฤทธิ์ผลอย่างสมบูรณ์ มาตรการที่ก่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นทางการเพียงบางส่วนก็เป็นมาตรการที่ชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลแล้ว ในขณะที่ระบบกฎหมายสหภาพยุโรปมีรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตามหลักความสัมฤทธิ์ผลเช่นกัน โดยศาลจะต้องพิจารณาถึงความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการในขณะที่มีการใช้บังคับ และต้องปรากฏอย่างชัดเจนว่ามาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวแตกต่างจากหลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักความสัมฤทธิ์ผลของระบบกฎหมายเยอรมันในแง่ที่ที่องค์กรตุลาการในระบบกฎหมายเยอรมันไม่ได้จำกัดการพิจารณาความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการเฉพาะในเวลาที่มีการใช้บังคับมาตรการนั้นเท่านั้น หากแต่ได้พิจารณาว่าองค์กรนิติบัญญัติได้ประเมินสถานการณ์ในขณะที่มีการเตรียมการจัดทำมาตรการนั้น และอาจคาดเห็นได้ว่าจะมีปัจจัยที่ทำให้วัตถุประสงค์ของการใช้บังคับมาตรการนั้นบรรลุผลหรือไม่ ซึ่งมาตรการขององค์กรนิติบัญญัติจะขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผลต่อเมื่อมีการพิสูจน์ว่าการประเมินและการคาดการณ์ดังกล่าวมีความผิดพลาดอย่างร้ายแรง

อย่างไรก็ตาม ระดับของความไม่สัมฤทธิ์ผลของมาตรการของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมันและสหภาพยุโรปมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดความไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างชัดเจน จึงจะเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผล หากมาตรการของรัฐนั้นทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์แต่เพียงบางส่วน ถือได้ว่ามาตรการดังกล่าวชอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลแล้ว

ส่วนในระบบกฎหมายไทย แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองจะพิเคราะห์แต่เพียงว่า มาตรการทางปกครองมีผลให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจระทำการหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครองบรรลุผลหรือไม่ โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่าความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการทางปกครองจะต้องพิเคราะห์ในขณะที่น่ามาตรการมาใช้บังคับ หรือพิเคราะห์ในขั้นตอนของการเตรียมการจัดทำมาตรการดังกล่าวว่าองค์กรฝ่ายปกครองได้คาดการณ์หรือประเมินสถานการณ์ว่ามาตรการนั้นจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ รวมทั้งไม่มีการกำหนดระดับความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการทางปกครอง

(2) การปรับใช้หลักความจำเป็นในระบบกฎหมายเยอรมัน สหภาพยุโรป และไทยจะมีหลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักความจำเป็นในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ กรณีที่จะนำหลักเกณฑ์นี้มาใช้บังคับได้ต้องปรากฏว่ามีมาตรการที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากกว่าหนึ่งมาตรการ

และองค์การของรัฐจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบความรุนแรงของมาตรการต่าง ๆ และเลือกใช้บังคับ มาตรการที่มีความรุนแรงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลคนน้อยที่สุด ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลใน ระบบกฎหมายเยอรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดในการพิจารณาตามหลักความ จำเป็นเพิ่มขึ้นจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวหลายประการ เช่น การพิจารณาเลือกใช้มาตรการของรัฐใน กรณีที่มาตรการใดมาตรการหนึ่งก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากกว่าอีกมาตรการหนึ่ง การพิจารณา เลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อบุคคล แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดภาระแก่ ประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยในบางกรณีมีข้อแตกต่าง จากหลักเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าว กล่าวคือ ในบางกรณีศาลไม่ได้พิจารณาเปรียบเทียบความ รุนแรงของการใช้บังคับมาตรการต่าง ๆ แต่พิจารณาว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการอันจำเป็นต่อ การดำเนินการให้วัตถุประสงค์ขององค์การฝ่ายปกครองบรรลุผลหรือไม่

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักความจำเป็นในระบบกฎหมายต่าง ๆ ยัง มีลักษณะเหมือนกันอีกประการหนึ่ง คือ ในกรณีที่มาตรการของรัฐทั้งหลายก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ไม่เท่าเทียมกันหรือก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ไม่เท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์ของศาลในระบบกฎหมาย เยอรมันและกฎหมายสหภาพยุโรปยอมรับว่ารัฐมีเสรีภาพที่จะเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิด ประสิทธิภาพมากที่สุดหรือมาตรการที่เกิดผลสัมฤทธิ์มากที่สุดได้ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะไม่ใช้ มาตรการที่ก่อให้เกิดความรุนแรงน้อยที่สุด ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับแนวคำพิพากษาของศาล ปกครองไทยที่เห็นว่าหากเป็นกรณีที่ไม่มีมาตรการอื่นใดที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เท่ากับ มาตรการทางปกครองที่ถูกต้องฟ้องเพิกถอน มาตรการนั้นเป็นมาตรการอันจำเป็น

(3) การปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ ในระบบกฎหมาย เยอรมัน สหภาพยุโรป และไทยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักความพอสมควรแก่เหตุใน ความหมายอย่างแคบเหมือนกันในข้อที่ศาลจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบหรือชั่งน้ำหนักผลอันเกิด จากการใช้มาตรการของรัฐ โดยเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างผลกระทบต่อประโยชน์ของบุคคลกับ ผลประโยชน์ที่เกิดกับสังคมจากการใช้บังคับมาตรการนั้น แต่ในระบบกฎหมายเยอรมัน ศาลได้ กำหนดข้อจำกัดการพิจารณาตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ เพื่อมิให้ก้าวล่วงไปกระทบการใช้ ดุลพินิจขององค์การฝ่ายปกครองและกรณีที่ต้องคดีกรณีบัญญัติมีขอบเขตในการแทรกแซงสิทธิและ เสรีภาพอย่างกว้างขวาง โดยจะพิจารณาว่ามาตรการของรัฐขัดหรือแย้งต่อหลักความพอสมควร แก่เหตุในความหมายอย่างแคบต่อเมื่อปรากฏอย่างชัดแจ้งว่ามาตรการนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อประโยชน์ของบุคคลมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์กับสังคม

6.3 หลักเกณฑ์การปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการตรากฎหมาย ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล

ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ รัฐจะต้องใช้อำนาจตรากฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และรัฐไม่อาจใช้อำนาจตรากฎหมายให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ทั้งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ โดยที่หลักความพอสมควรแก่เหตุมีรากฐานจากหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของการปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตยและเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้อย่างชัดแจ้งหรือไม่ก็ตาม องค์กรณีบัญญัติจะต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าองค์กรณีบัญญัติจะไม่ใช้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินขอบเขตอันสมควร และเนื่องจากในกระบวนการตรากฎหมายซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย และการอนุมัติกฎหมาย จะมีองค์กรณีที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายหลายองค์กร ซึ่งทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล พึงต้องตระหนักว่าการใช้อำนาจรัฐโดยการตรากฎหมายจะต้องละเมิดหรือแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นหรือไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควร

ดังนั้น ในกรณีขององค์กรผู้เสนอกฎหมายที่ยกร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อรัฐสภาจะต้องยกร่างกฎหมายโดยคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการเสนอร่างกฎหมายต่อสภา และมีวัตถุประสงค์ในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อนำกฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ จะต้องคำนึงว่าร่างกฎหมายที่จะเสนอต่อรัฐสภาจะมีผลเป็นการละเมิดหรือแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นหรือไม่ ส่วนกรณีขององค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาและอนุมัติกฎหมาย ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะต้องพิจารณาด้วยว่าบทบัญญัติในร่างกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น มีผลเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าความจำเป็นหรือไม่ เพราะฉะนั้น องค์กรผู้เสนอกฎหมายและรัฐสภาจึงต้องนำสาระสำคัญทั้งสามประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุมาเป็นหลักเกณฑ์ในการยกร่างกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย ในการร่างกฎหมายเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาและอนุมัติเป็นกฎหมายนั้น องค์กรผู้เสนอกฎหมายจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ หรือมีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

(2) การตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผล เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว องค์กรผู้เสนอกฎหมายต้องพิจารณา กำหนดมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือกำหนดมาตรการที่นำไปสู่ผลที่ตนมุ่งประสงค์ เพื่อนำมาตรการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมาย และในส่วนของ การพิจารณา ร่างกฎหมายโดยรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติกฎหมาย ที่มีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นมาตรการที่ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ ของกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือพิจารณาว่าผลอันเกิดจากบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่

ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่ามาตรการทางกฎหมายนั้นจะทำให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ องค์กรผู้เสนอกฎหมายและรัฐสภาจะต้องประเมินสถานการณ์ในขณะที่ ยกร่างหรือพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ และควรคาดการณ์สถานการณ์ในอนาคตด้วยว่ามาตรการ ดังกล่าวจะมีความเป็นไปได้ต่อการทำให้วัตถุประสงค์นั้นบรรลุผลหรือไม่

(3) การตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักความจำเป็น เมื่อพิจารณากำหนดมาตรการ ทางกฎหมายที่ทำให้วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายบรรลุผลแล้ว หากในเรื่องนั้นมีมาตรการที่ จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หลายมาตรการ และมาตรการเหล่านั้นมีระดับความรุนแรงมากน้อย ต่างกัน องค์กรผู้เสนอกฎหมายจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการต่าง ๆ เหล่านั้นว่ามาตรการ ไใดเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด แล้วจึงเลือก มาตรการนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมาย โดยในส่วนของรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะต้องพิจารณาว่ามาตรการที่องค์กรผู้เสนอกฎหมายนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายนั้นเป็นมาตรการ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดแล้วหรือไม่ หรือมีมาตรการอื่นใดที่

สามารถทำให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นได้ โดยกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยกว่ามาตรการที่องค์กรผู้ร่างกฎหมายเสนอมาหรือไม่

อย่างไรก็ตาม หากในเรื่องดังกล่าวมีมาตรการทางกฎหมายเพียงมาตรการเดียวที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นได้ กรณีไม่จำเป็นต้องพิจารณาเปรียบเทียบว่ามาตรการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุดหรือไม่

(4) การตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เมื่อพิจารณากำหนดมาตรการที่สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลและหลักความจำเป็นแล้ว องค์กรผู้เสนอกฎหมายและรัฐสภาจะต้องพิจารณาด้วยว่า หากนำมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้แล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือเป็นการสร้างภาระและก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลมากกว่าประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมจะได้รับหรือไม่ หากมาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม องค์กรผู้เสนอกฎหมายและรัฐสภาไม่สามารถนำมาตรการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายได้ แม้ว่ามาตรการนั้นจะทำให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด เนื่องจากมาตรการดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ไม่ได้สัดส่วนวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น

การนำสาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุมาดังกล่าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมายหรือการพิจารณาอนุมัติกฎหมายนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมายต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในสังคมมีความสำคัญมาก เพราะผลกระทบที่จะเกิดกับบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมจะเป็นเงื่อนไขในการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นขัดหรือแย้งต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ กล่าวคือ การพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นจะชอบด้วยหลักความจำเป็นและหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบของกฎหมายต่อสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของบุคคล ว่าเป็นผลกระทบที่น้อยที่สุดหรือไม่ และเป็นผลกระทบที่ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากมาตรการทางกฎหมายนั้นหรือไม่ โดยการศึกษาผลกระทบในข้อนี้อาจดำเนินการได้โดยการศึกษาวิจัยและการทำประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ การศึกษาถึงความเป็นไปได้ของมาตรการตามร่างกฎหมายที่จะสามารถทำให้วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับนั้นบรรลุผลได้ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเช่นกัน เพราะหากมาตรการของกฎหมายนั้นไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับนี้ได้แล้ว ร่างกฎหมายนั้นก็ย่อมขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผล ดังนั้น องค์กรผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายและรัฐสภาควรจะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของมาตรการตามร่างกฎหมายว่าจะ

ทำให้วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นเกิดผลสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ อีกทั้งยังต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของบุคคล รวมถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดต่อสาธารณะอีกด้วย

อนึ่ง จากการศึกษาขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่าระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วแต่กรณี จะต้องดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบฉบับนี้ ซึ่งข้อ 1 ข้อ 5 และข้อ 9 ของหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีสาระสำคัญสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ดังนี้

(1) การตรวจสอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ หลักเกณฑ์นี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจที่จะดำเนินการให้ชัดเจน รวมทั้งต้องศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด เพื่อกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์นี้สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลที่มุ่งพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของมาตรการที่มีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(2) การตรวจสอบภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่าของร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หลักเกณฑ์นี้จึงกำหนดให้การตรากฎหมายต้องเป็นไปเพียงพอที่จำเป็นเพื่อให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด โดยตรวจสอบว่ากฎหมายสร้างภาระให้กับบุคคลหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นหรือไม่ และสังคมส่วนรวมจะได้รับประโยชน์อะไรบ้างจากกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งจะต้องพิจารณาถึงงบประมาณที่ต้องใช้และภาระหน้าที่ของประชาชนเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับแล้วจะคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์นี้สอดคล้องกับหลักความจำเป็นที่กำหนดว่า มาตรการที่รัฐนำมาใช้ต้องเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด และสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ ซึ่งกำหนดว่ามาตรการที่รัฐ

² ความคุ้มค่าของร่างพระราชบัญญัติในข้อนี้หมายถึงการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ที่เกิดจากมาตรการตามร่างพระราชบัญญัติ กับงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวและภาระหน้าที่ที่เกิดกับประชาชนอันเนื่องมาจากมาตรการตามร่างพระราชบัญญัตินั้น ว่ามีความเหมาะสมซึ่งกันและกันหรือไม่

นำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากกว่าก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ

(3) การตรวจสอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง³ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมักอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายตรากฎหมายลำดับรองเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยไม่คำนึงถึงภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชน แม้ว่าเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองเหล่านั้นจะไม่ขัดต่อกฎหมายแม่บท ดังนั้น ในการเสนอให้มีการตรากฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายลำดับรองที่เป็น การขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์นี้สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบที่กำหนดว่า มาตรการที่รัฐนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่า ความจำเป็นต่อการก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ

เพราะฉะนั้น ในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีจึงมีการกำหนด หลักเกณฑ์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตรวจสอบร่างกฎหมายและพิจารณาตรวจร่างกฎหมายที่ สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้ว

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ มีคำร้องบางเรื่อง ที่ผู้ร้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฯ 2540 เนื่องจาก บทบัญญัตินั้นขัดแย้งต่อการอบการใช้อำนาจอย่างได้สัดส่วน ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 ซึ่งเป็นการอ้างว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ จึงแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นการนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมา พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติด้วย

³ ตามข้อ 9 ของหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ทำยาระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจในการตราอนุบัญญัติ” แต่โดยที่ในวิถยานิพนธ์ฉบับนี้เรียกกฎหมายที่องค์กรฝ่ายปกครอง ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง และมีค่าบังคับ ต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดว่า “กฎหมายลำดับรอง” ดังนั้น จึงได้เปลี่ยนถ้อยคำ ดังกล่าวเป็นคำว่า “อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง” เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน

6.4 หลักเกณฑ์การปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการตรากฎหมายลำดับรอง ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล

กฎหมายลำดับรองเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง จึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองหมายความรวมถึงหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ที่มีได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น เมื่อหลักความพอสมควรแก่เหตุมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองเพื่อตรากฎหมายลำดับรองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุด้วย

ในการยกร่างกฎหมายลำดับรองและการพิจารณาอนุมัติกฎหมายลำดับรอง ทั้งหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายลำดับรอง หน่วยงานที่มีอำนาจตรวจพิจารณาร่างกฎหมายลำดับรอง และหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติกฎหมายลำดับรอง จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยนำสาระสำคัญทั้งสามประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุมาเป็นหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายลำดับรอง ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายลำดับรอง โดยที่กฎหมายลำดับรองคือกฎหมายที่องค์กรฝ่ายปกครองได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งองค์กรนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองนั้น ในบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวย่อมต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับการมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองตรากฎหมายลำดับรองนั้น ดังนั้น เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองจะตรากฎหมายลำดับรองตามที่ได้รับมอบอำนาจจากบทบัญญัติกฎหมายใดแล้ว ในเบื้องต้นองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายลำดับรอง ซึ่งนอกจากจะเป็นวัตถุประสงค์ตามที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องการแล้ว วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองด้วย นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายลำดับรองดังกล่าวยังต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม

(2) การตรากฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผล เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายลำดับรองที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณากำหนดมาตรการที่จะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรอง โดยมาตรการดังกล่าวต้องทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครองในการตรากฎหมายลำดับรองนั้นและวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่ให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองบรรลุผล องค์กรฝ่ายปกครองจึงพิจารณาเลือกมาตรการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองได้

(3) การตรากฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับหลักความจำเป็น เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองพิจารณากำหนดมาตรการที่จะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นมาตรการที่จะทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครองและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจบรรลุผลแล้ว หากกรณีดังกล่าวมีมาตรการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์มากกว่าหนึ่งมาตรการ องค์กรฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเปรียบเทียบว่าในบรรดามาตรการเหล่านั้น มาตรการใดก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือสร้างภาระความเสียหายให้กับบุคคลน้อยที่สุด และเลือกมาตรการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรอง อย่างไรก็ตาม หากกรณีดังกล่าวมีมาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์เพียงมาตรการเดียว องค์กรฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องพิจารณาเปรียบเทียบได้ว่ามาตรการดังกล่าวกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดหรือไม่

(4) การตรากฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการที่จะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งสอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลและหลักความจำเป็นแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเปรียบเทียบหรือชั่งน้ำหนักว่า การใช้บังคับมาตรการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือสร้างภาระความเสียหายต่อบุคคลมากกว่าที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สาธารณะหรือประโยชน์ของสังคมส่วนรวมหรือไม่ และองค์กรฝ่ายปกครองจะนำมาตรการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองได้ต่อเมื่อมาตรการนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเสรีภาพของบุคคลมากกว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรือสังคมส่วนรวม

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น เจื่อนไซที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงในการตรากฎหมายลำดับรองที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อให้กฎหมายลำดับรองดังกล่าวชอบด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุ ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการที่นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง และผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ จากการใช้มาตรการตาม

กฎหมายลำดับรองดังกล่าว ดังนั้น องค์การฝ่ายปกครองจะต้องประเมินความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการดังกล่าว และพิจารณาผลกระทบของการใช้มาตรการในกฎหมายลำดับรองต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของบุคคลที่มีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ที่จะเกิดกับสังคมหรือไม่

อนึ่ง ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่ยกร่างกฎหมายลำดับรองหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องนำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติไปใช้ในการยกร่างหรือตรวจพิจารณาร่างกฎหมายลำดับรอง ในลักษณะเดียวกับกับการยกร่างหรือการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้น ในกระบวนการยกร่างหรือตรวจพิจารณาร่างกฎหมายลำดับรองจึงไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายลำดับรอง อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่ยกร่างกฎหมายลำดับรองและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการยกร่างกฎหมายลำดับรองและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายลำดับรองได้ในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการตรากฎหมายลำดับรอง

6.5 หลักเกณฑ์การปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการควบคุม

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ องค์การที่มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล นอกจากจะต้องพิจารณาว่ากฎหมายนั้นจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงระดับของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 ซึ่งการพิจารณาว่าบทบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือไม่ จะต้องนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ตรวจสอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยการตรวจสอบว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มีผลเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพคืออะไร และตรวจสอบว่า วัตถุประสงค์ดังกล่าวมีความชอบธรรมหรือไม่หรือเป็นวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเป็นวัตถุประสงค์ที่ไม่มีความชอบธรรมหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐไม่อาจดำเนินการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

(2) ตรวจสอบว่าบทบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ โดยตรวจสอบว่าบทบัญญัติกฎหมายนั้นเป็นมาตรการที่นำไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงว่าองค์กรณีบัญญัติมีดุลพินิจเฉพาะในการประเมินสถานการณ์ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลหรือกำหนดทิศทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นบทบัญญัติกฎหมายจะขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผลต่อเมื่อปรากฏว่าองค์กรณีบัญญัติใช้ดุลพินิจซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประเมินสถานการณ์ในอนาคตและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นผิดพลาดอย่างชัดเจน หากมีเพียงข้อเท็จจริงว่าเมื่อใช้บังคับกฎหมายนั้นไปแล้วเกิดความไม่เหมาะสมต่อการบรรลุผลที่ต้องการ ยังไม่อาจวินิจฉัยได้ว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรณีบัญญัติอาจมีหน้าที่ที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนั้น นอกจากนี้ โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรณีบัญญัติและไม่มีความชอบธรรมในการแสดงออกซึ่งดุลพินิจในการตรากฎหมายได้เอง ดังนั้น แม้องค์กรณีบัญญัติจะตรากฎหมายที่ศาลอาจจะไม่เห็นชอบด้วย แต่ถ้ากฎหมายนั้นพิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้วอาจบรรลุผลที่ต้องการได้ในทางนโยบาย ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้กฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้

(3) ตรวจสอบว่าบทบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ กล่าวคือ ต้องไม่มีมาตรการอื่นใดที่ส่งผลเช่นเดียวกัน แต่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยกว่าให้เลือกดำเนินการได้

(4) ตรวจสอบว่าบทบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่ กล่าวคือ มาตรการกับผลที่ได้รับต้องได้สัดส่วนกัน โดยต้องชั่งน้ำหนักระหว่างสิ่งที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครองกับผลประโยชน์ของส่วนรวมที่ทำให้ต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้นำหลักการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 มาใช้ในการวินิจฉัยคดี แต่ไม่ได้อ้างถึงหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุที่ต้องนำมาพิจารณาขอบเขตของกฎหมายที่มีผลจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และไม่ได้กำหนดว่า “เท่าที่จำเป็น” ในบทบัญญัติมาตรา 29 มีขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดสาระสำคัญหรือหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้ในการวินิจฉัยคดีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงเพียงแต่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติกฎหมายมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นหรือมากเกินไปจนเกินความจำเป็นหรือไม่ หรือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องตราบทบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ อันเป็นการนำถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา 29 มากล่าวอ้างไว้ โดยไม่ได้พิเคราะห์ความสอดคล้องของบทบัญญัติกฎหมายกับหลักเกณฑ์ทั้งสามประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุ ด้วยการนำข้อเท็จจริงมาปรับเข้ากับหลักเกณฑ์แต่ละประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุและให้เหตุผลในทางกฎหมายว่ากรณีของข้อเท็จจริงในคดีนั้นสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาปรับใช้ในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รวมทั้งยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุอย่างเป็นระบบ และมีข้อเสนอแนะว่าศาลรัฐธรรมนูญควรนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในการวินิจฉัยคดีที่มีประเด็นต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นหรือไม่ โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุในลักษณะเดียวกับหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุในทางตำรา พร้อมทั้งกำหนดลำดับขั้นตอนการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อนำมาวินิจฉัยระดับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของกฎหมายว่าเป็นกรณีที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าความจำเป็นหรือไม่ ด้วยการพิจารณาถึงความสัมฤทธิ์ผลของมาตรการตามบทบัญญัติกฎหมายและผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคล และผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมอันเกิดจากมาตรการตามบทบัญญัติกฎหมายนั้น ซึ่งจะมีผลให้การปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบต่อไป

6.6 หลักเกณฑ์การปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครอง

ในวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งการตรากฎหมายลำดับรอง การออกคำสั่งทางปกครอง และการกระทำทางปกครองอื่น ๆ ศาลปกครองต้องนำหลักความพอสมควรแก่เหตุในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญมาเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพื่อพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการได้

นั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไปจนขัดอันสมควรหรือไม่ การตรวจสอบความชอบด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุของการกระทำทางปกครองมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังนี้

(1) การค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง โดยพิจารณาจากมาตรการทางปกครองนั่นเองหรือค้นหาจากบริบทแวดล้อมมาตรการนั้น และต้องตรวจสอบต่อไปว่า วัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองนั้นเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมไม่ต้องพิจารณาประเด็นอื่นต่อไปอีก

นอกจากนี้ หากองค์กรฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง กำหนดมาตรการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น หากองค์กรฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประการอื่น การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การพิจารณาเห็นว่ามาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ที่ต้องการได้หรือไม่หรือการพิจารณาตามหลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ มาตรการที่ องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้ว สามารถนำไปสู่ผลที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องการได้ มาตรการใดที่เห็นได้ชัดว่าไม่สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการได้อย่างแน่แท้ มาตรการนั้นย่อมเป็น มาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง ในกรณีที่มีมาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องการได้ หลายมาตรการ มาตรการเหล่านั้นย่อมถือว่าเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผล ทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าองค์กรฝ่ายปกครองอาจเลือกใช้มาตรการที่พิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้ว เหมาะสมน้อยกว่าอีกมาตรการหนึ่งก็ตาม กรณีนี้ต้องถือเป็นดุลพินิจโดยแท้ขององค์กรฝ่าย ปกครอง ซึ่งองค์กรตุลาการจะเข้าไปทบทวนหรือกำหนดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้

เมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครองโดยนำหลักความสัมฤทธิ์ผลมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบ พบว่า ศาลปกครองได้ค้นหาวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจ และ พิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองหรือการกระทำทางปกครองนั้นสามารถทำให้วัตถุประสงค์หรือ เจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจเกิดผลสัมฤทธิ์ได้หรือไม่ หรือทำให้ เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวสำเร็จลุล่วงหรือไม่ หรือวัตถุประสงค์ของ

กฎหมายลำดับรองหรือการกระทำทางปกครองนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เป็นแหล่งอำนาจหรือไม่ หรือในบางกรณีศาลปกครองจะพิจารณาเห็นว่ามาตรการทางปกครองนั้นเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครองบรรลุผลหรือไม่

(3) การพิจารณาเห็นว่ามาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องการนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ โดยองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการที่อาจบรรลุผลที่ต้องการได้หลาย ๆ มาตรการ ว่ามาตรการต่าง ๆ เหล่านี้กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลรุนแรงมากน้อยอย่างไร มาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองเลือกใช้ย่อมถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น หากปรากฏว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่รุนแรงน้อยกว่าและเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องการ

เมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยนำหลักความจำเป็นมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบพบว่าศาลปกครองจะพิจารณาว่ามาตรการทางปกครองนั้นเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มาตรการทางปกครองซึ่งถูกฟ้องเพิกถอนเป็นมาตรการอย่างเดียวกันที่ทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครองบรรลุผลได้ ศาลจะไม่พิจารณาเปรียบเทียบว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยที่สุดหรือไม่ แต่จะพิจารณาว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เท่ากับมาตรการทางปกครองที่ถูกฟ้องเพิกถอน นอกจากนี้ ในบางกรณีศาลจะพิจารณาว่ามาตรการทางปกครองนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการทางปกครองนั้นบรรลุผลหรือไม่

(4) การพิจารณาเห็นว่ามาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องการและเป็นมาตรการที่จำเป็นนั้น เป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่ โดยองค์กรฝ่ายปกครองต้องชี้แจงน้ำหนักประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการใช้มาตรการนั้นกับประโยชน์ที่บุคคลต้องสูญเสียไปหรือกับภาระที่บุคคลจะได้รับ หากผลกระทบที่บุคคลได้รับจากการใช้มาตรการทางปกครองดังกล่าวรุนแรงเกินกว่าที่บุคคลจะคาดหมายได้ และผลกระทบดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ แม้ว่าสาธารณะจะได้ประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวก็ตาม องค์กรฝ่ายปกครองก็จะใช้มาตรการนั้นบังคับแก่บุคคลไม่ได้

เมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาศาลปกครองที่นำหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง พบว่าศาลปกครองจะพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวมีผลกระทบต่อ

ประโยชน์ของบุคคลเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนหรือเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการหรือไม่ หรือมาตรการทางปกครองนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิและเสรีภาพแก่ผู้ฟ้องคดีหรือสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าหรือน้อยกว่าประโยชน์ที่เกิดกับสาธารณชนหรือประชาชนทั่วไป

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง พบว่าศาลปกครองได้นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาปรับใช้ในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีว่าการกระทำทางปกครองที่ถูกฟ้องโต้แย้งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าความจำเป็นหรือไม่ ทั้งการฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองและการกระทำทางปกครองอื่น ๆ โดยศาลปกครองได้อธิบายหลักเกณฑ์การใช้อำนาจรัฐที่สอดคล้องกับสาระสำคัญในทางตำราของหลักความพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ มาตรการของฝ่ายปกครองต้องบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ และเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ตลอดจนต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าความเสียหายที่เกิดกับบุคคลที่อยู่ในบังคับของมาตรการทางปกครองนั้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการปรับใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในคดีที่ศาลปกครองนำหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุมาวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี พบว่ามีบางคดีเท่านั้นที่ศาลปกครองนำหลักเกณฑ์ทั้งสามประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุมาวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีอย่างครบถ้วน โดยศาลปกครองจะตรวจสอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรอง และพิจารณาว่ามาตรการตามกฎหมายลำดับรองนั้นมีผลให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทบรรลุผลหรือไม่ หรือเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรฝ่ายปกครองบรรลุผลหรือไม่ และพิจารณาว่ามาตรการตามกฎหมายลำดับรองดังกล่าวเป็นมาตรการอันจำเป็นที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุดหรือไม่ หรือเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทหรือไม่ แล้วจึงพิจารณาว่ามาตรการตามกฎหมายลำดับรองดังกล่าวขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่ โดยพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพและผลประโยชน์ต่อส่วนรวมอันเกิดจากมาตรการตามกฎหมายลำดับรองนั้น

ส่วนในบางคดีศาลปกครองจะนำหลักเกณฑ์ประการใดประการหนึ่งของหลักความพอสมควรแก่เหตุมาวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี โดยในบางกรณีศาลปกครองจะนำเฉพาะหลักความสัมฤทธิ์ผลมาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพื่อพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ

กระทำการทางปกครองนั้นหรือไม่ ในบางกรณีศาลปกครองได้นำหลักความสัมฤทธิ์ผล และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบมาวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี โดยพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองนั้นทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวบรรลุผลหรือไม่ และมาตรการทางปกครองนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิและเสรีภาพแก่ผู้ฟ้องคดีหรือสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าหรือน้อยกว่าประโยชน์ที่เกิดกับสาธารณชนหรือประชาชนทั่วไป และในบางกรณีศาลปกครองจะใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบแต่เพียงหลักเกณฑ์เดียวมาวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี โดยพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีมากกว่าหรือน้อยกว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่นำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองได้นำหลักเกณฑ์ของหลักความพอสมควรแก่เหตุในทางดำรามาเป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยคดี โดยมีการอธิบายถึงหลักเกณฑ์การใช้อำนาจทางปกครองตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ และวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีว่าองค์กรฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจขัดหรือแย้งต่อหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งเป็นการนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในการวินิจฉัยคดีอย่างเป็นระบบและมีลำดับขั้นตอน

สำหรับสาระสำคัญขององค์ประกอบแต่ละประการของหลักความพอสมควรแก่เหตุตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วศาลปกครองได้กำหนดสาระสำคัญขององค์ประกอบแต่ละประการในลักษณะเช่นเดียวกับความหมายในทางดำรา แต่มีบางคดีที่ศาลปกครองให้ความหมายองค์ประกอบของหลักความพอสมควรแก่เหตุแต่ละประการแตกต่างไปจากความหมายในทางดำรา ซึ่งจะต้องพิจารณาต่อไปว่าศาลปกครองจะยึดความหมายในทางดำราเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี หรือจะพัฒนาสาระสำคัญขององค์ประกอบของหลักความพอสมควรแก่เหตุที่จะเป็นบรรทัดฐานต่อไป