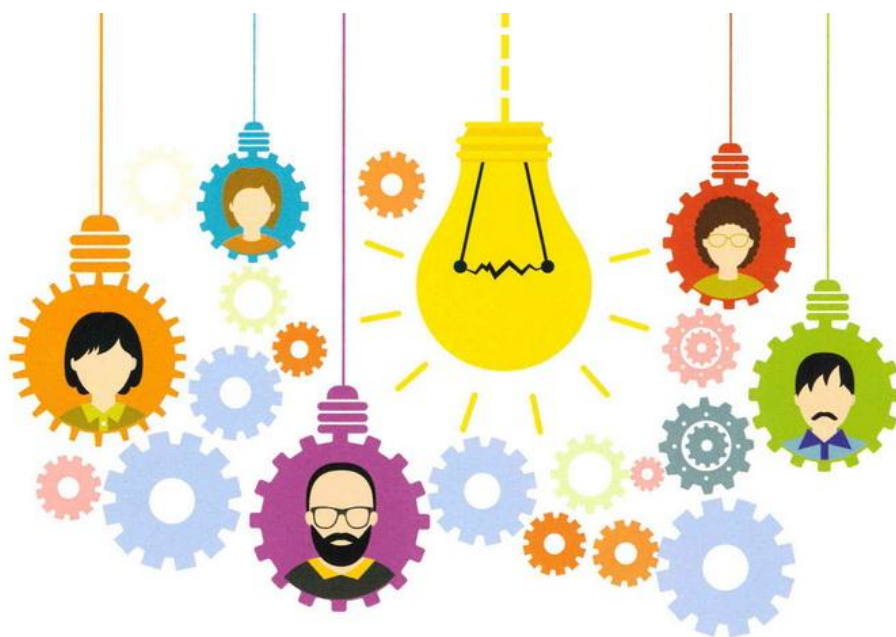




คู่มือการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงาน
(Administrative Discretion Guideline)
ของพนักงานและลูกจ้าง อ.ต.ก.
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๙



คำนำ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริต และประพฤติมิชอบ ผ่านการพัฒนาคนและการพัฒนาระบบเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้การดำเนินงานบริหารราชการเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ที่ทำให้ขาดความเป็นกลาง อำนาจในการใช้ดุลพินิจ เป็นอำนาจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจได้อย่างอิสระที่จะเลือก กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นตามสมควร แต่การใช้ดุลพินิจอาจส่งผลให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือเรียกรับค่าตอบแทนจากการใช้อำนาจดังกล่าว อันจะก่อให้เกิดปัญหาทุจริตตามมา เพื่อเป็นแนวทางในการ ปฏิบัติงานหรือวางแผนงานโครงการของ อ.ต.ก. เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตการกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่และเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คู่มือการปฏิบัติงาน หรือมาตรการใด ๆ ที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อ อ.ต.ก. ได้

องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) รัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตระหนักถึงความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่งเสริมธรรมาภิบาล โดยมีเจตนารมณ์ให้ผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้าง ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คู่มือการปฏิบัติงาน และมาตรการต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด และให้การดำเนินงานของ อ.ต.ก. มีความโปร่งใส เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ที่ทำให้ ขาดความเป็นกลาง สงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวม และมีเหตุผลในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมตรวจสอบได้ สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารจัดการองค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามเป้าหมาย อันจะยังประโยชน์ต่อเกษตรกร ประชาชน และประเทศชาติต่อไป จึงได้ทบทวนคู่มือการใช้ดุลพินิจ ในการปฏิบัติงาน (Administrative Discretion Guideline) ของพนักงานและลูกจ้าง อ.ต.ก. ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อหาในคู่มือ เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานและให้การใช้อำนาจ ดุลพินิจเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

กองทรัพยากรบุคคล
องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
ผู้จัดทำ

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	
๑. ความหมายของอำนาจดุลพินิจ	๑
๒. เหตุผลในการให้อำนาจดุลพินิจ	๒
๓. ดุลพินิจตามความหมายของกฎหมายปกครอง	๔
๔. ความสำคัญของการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๖
๕. ประเภทของอำนาจดุลพินิจ	๗
๖. ตัวอย่างบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจ	๙
๗. หลักกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง	๑๐
๘. การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจ	๑๒
๙. การใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด	๑๔
๑๐. ผลของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ	๑๕
๑๑. แนวปฏิบัติในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้าง อ.ต.ก.	๑๖
๑๑.๑ นโยบาย	๑๖
๑๑.๒ กรอบแนวปฏิบัติ	๑๖
๑๑.๓ ประกาศ อ.ต.ก.	๑๗
๑๑.๔ ช่องทางการร้องเรียน หรือแจ้งเบาะแส	๒๑
บรรณานุกรม	

บทนำ

ภายใต้หลักนิติรัฐ กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญอันเป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของการใช้อำนาจ ในการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแบ่งพิจารณาได้ ๔ ลักษณะ ได้แก่

- **ลักษณะที่หนึ่ง** การกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจหรือดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่มีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ
- **ลักษณะที่สอง** การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตัดสินใจใช้อำนาจ โดยมีสิทธิเลือกมาตรการ ดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถเลือกใช้มาตรการหรือการ ดำเนินการใดที่กฎหมายกำหนดและต้องดำเนินการไปตามนั้น
- **ลักษณะที่สาม** การกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ โดยหากตัดสินใจแล้ว จะไม่มีสิทธิเลือกมาตรการหรือเนื้อหาของการกระทำได้ แต่จะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมาย กำหนดไว้เท่านั้น
- **ลักษณะที่สี่** การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใดก็ได้ และหากตัดสินใจแล้วย่อมมีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำได้ ซึ่งกรณี ที่กฎหมายกำหนดไว้ในลักษณะนี้ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ และเมื่อเลือก ที่จะใช้อำนาจแล้ว สามารถเลือกที่จะใช้มาตรการหรือการดำเนินการใดตามที่กฎหมายเปิดช่อง การใช้อำนาจไว้ด้วย

จากลักษณะของการที่กฎหมายกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังกล่าว ในมิติ ของที่มาของอำนาจนั้น อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองในการกระทำการต่าง ๆ ในทางทฤษฎีสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)

อำนาจผูกพัน ได้แก่ อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกผูกพันอยู่กับเงื่อนไขตามกฎหมายที่บทบัญญัติ แห่งกฎหมายกำหนดบังคับไว้เป็นการล่วงหน้าในลักษณะที่ว่า หากมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น ตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการหรือสั่งการตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นกำหนดไว้ เท่านั้น จะตัดสินใจเพื่อเลือกที่จะกระทำการใดเป็นอย่างอื่นไม่ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม ที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัดไม่มีอำนาจที่จะเลือกกระทำการอย่างอื่นได้ และอาจกล่าวได้ว่าอำนาจผูกพันนั้น แท้ที่จริงแล้วคือ หน้าที่ (Duty) นั้นเอง แต่เหตุที่ยังคงเรียกว่าเป็นอำนาจ เนื่องจากการกระทำที่เกิดจากการ ปฏิบัติหน้าที่นี้ กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ ซึ่งความสำคัญของการกำหนดอำนาจผูกพัน เพื่อกำหนดองค์ประกอบและผลทางกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน อันเป็นหลักการทางกฎหมายที่ประสงค์จะคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของบุคคล ที่จะไม่เป็นการเปิดช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบอีกด้วย

สำหรับอำนาจดุลพินิจนั้น เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติไว้ล่วงหน้า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติ และตัดสินใจได้ด้วยตนเองในความรับผิดชอบของตนเองและภายในขอบเขตของกฎหมายนี้ อาจมีการปฏิบัติ และตัดสินใจได้หลายอย่างแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น อ.ต.ก. จึงกำหนดแนวทางปฏิบัติการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้าง เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คู่มือการปฏิบัติงาน และขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ทำให้ขาดความเป็นกลาง สงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวม และมีเหตุผลในการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ด้วยกฎหมายและมีเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย จึงได้จัดทำคู่มือการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงาน (Administrative Discretion Guideline) ของพนักงานและลูกจ้าง อ.ต.ก. ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๙ ขึ้น



๑. ความหมายของอำนาจดุลพินิจ^๑

ด้วยการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมายเป็นพื้นฐานสำคัญ เมื่อใดที่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิได้กำหนดองค์ประกอบหรือเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนแล้ว ในการบังคับใช้กฎหมายย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการใช้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเกิดขึ้นจากการที่ตัวบทกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่น และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะรายนั้น ๆ

อำนาจดุลพินิจสามารถแบ่งออกได้หลายประเภทตามการกระทำด้านต่าง ๆ ของรัฐ แต่ยังคงมีลักษณะร่วมกัน ได้แก่ การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดถ้อยคำที่มีลักษณะไม่แน่นอนตายตัว หรือให้ทางเลือกในการใช้อำนาจหรือมาตรการได้หลายทางในขอบเขตที่กำหนด ซึ่งการยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้มีการบริหารกฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และมีให้เกิดการหยุดชะงักในการปฏิบัติหน้าที่หรือขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นได้ว่า “อำนาจดุลพินิจ” มีลักษณะตรงกันข้ามกับ “อำนาจผูกพัน” อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาประเด็นการใช้ดุลพินิจนั้น จำเป็นต้องทราบถึงความทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจทั้งในส่วนของความหมายและความสำคัญ ประเภทและแนวคิดว่าด้วยการควบคุมอำนาจดุลพินิจ ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนของการศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายตามถ้อยคำแล้ว คำว่า “ดุลพินิจ” ประกอบด้วย

“ดุล” หมายถึงความว่า เท่ากัน เสมอกัน และเท่าเทียมกัน

“พินิจ” หมายถึงความว่า พิจารณา

“ดุลพินิจ” หมายถึงความว่า การวินิจฉัยที่สมควรหรือการพิจารณาด้วยความเที่ยงธรรม

สำหรับความหมายในทางกฎหมายนั้น พจนานุกรมกฎหมาย (Black’s Law Dictionary) ได้ให้ความหมายของคำว่า “Discretion” ว่าหมายถึง อำนาจของปัจเจกชนในการตัดสินใจโดยปราศจากการแนะนำหรือการยินยอมจากบุคคลอื่น และคำว่า “Administrative Discretion” ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน นอกจากนี้ นักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจดุลพินิจ” ไว้สรุปความได้ว่า อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจและเลือกปฏิบัติด้วยตนเองอย่างอิสระเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่างและแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน กล่าวได้ว่า การกำหนดให้อำนาจดุลพินิจนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีเสรีภาพในการพิจารณาดำเนินการตามสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

^๑ คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, “ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ”, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า ๒ - ๓.

๒. เหตุผลในการให้อำนาจดุลพินิจ^๒

ด้วยเหตุที่ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) มีความหลากหลายอย่างมาก ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนเพื่อให้ครอบคลุมทุกทุกกรณีได้ ข้อจำกัดนี้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องตรากฎหมายด้วยถ้อยคำที่เปิดกว้างให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการดำเนินการกิจของรัฐได้อย่างอิสระ ประกอบกับอำนาจดุลพินิจทำให้การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองสามารถอำนวยความสะดวกเฉพาะกรณีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองด้วยเหตุผล ๓ ประการดังต่อไปนี้

๑) เหตุผลเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

รัฐสมัยใหม่จะต้องจัดทำภารกิจพื้นฐาน (Basic Function) ประกอบด้วยภารกิจป้องกันประเทศในการป้องกันรัฐ รักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ และตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนภายในรัฐ อันเป็นภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ และภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ประกอบด้วยภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ อันเป็นภารกิจที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอีกด้วย ถ้ารัฐใดให้ความสำคัญกับภารกิจที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมาก ภารกิจของฝ่ายปกครองก็จะมีหลากหลายและสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมาย ที่มีลักษณะชัดเจนให้ครอบคลุมภารกิจของฝ่ายปกครองได้ในทุกกรณี ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งกระดังงในตัวของบัญญัติจนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน และให้ฝ่ายปกครองมีแดนอิสระในการดำเนินการกิจของตนได้อย่างยืดหยุ่นและครอบคลุมทุกกรณีในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจดุลพินิจเป็นสาระสำคัญของรัฐสมัยใหม่

๒) เหตุผลเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย

โดยทั่วไปแล้วกฎหมายจะใช้บังคับกับการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตนับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไป และจะเป็นไปตามหลัก “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” (Ex Post Facto Law) ประกอบกับภารกิจของฝ่ายปกครองของรัฐสมัยใหม่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น ข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้น มีความแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของเรื่อง และสภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อยู่ในวิสัยที่จะตรากฎหมายให้แน่นอน ชัดเจนและครอบคลุมทุกกรณี คาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าการกระทำหรือเหตุการณ์ใดจะเกิดขึ้นในอนาคต ข้อจำกัดดังกล่าวจึงมีผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องแก้ปัญหาด้วยการตรากฎหมายโดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงหรือมีความหมายเปิดกว้างเพื่อให้สามารถใช้บังคับกับการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตได้มากที่สุด โดยใช้ถ้อยคำที่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจเพื่อให้สามารถดำเนินการกิจทางปกครองได้ และให้การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองครอบคลุมกรณีที่เกิดขึ้นในสังคมได้มากที่สุด

๓) เหตุผลเกี่ยวกับความยุติธรรมเฉพาะกรณี

การให้อำนาจผูกพัน เป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างเสมอภาคเท่าเทียม ซึ่งในบางการกระทำหรือเหตุการณ์เฉพาะกรณี ทำให้การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองก่อให้เกิด

^๒ สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม, “ข้อเสนอแนะการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน”, สำนักงาน ป.ป.ช., หน้า ๓ - ๔.

ความยุติธรรมบนความเสมอภาค เพราะกฎหมายผูกพันไม่เอื้อให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้เหมาะสม และเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องตรากฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่น เพื่อสร้างความเป็นธรรมเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้น การตรากฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจมิได้เกิดจากความไม่เอาใจใส่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เกิดจากเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในแต่ละกรณี แม้ว่าอำนาจดุลพินิจจะเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกเฉพาะกรณี แต่ในทางกลับกันอำนาจดุลพินิจก็อาจเป็นเครื่องมือในช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ หรือเรียกรับค่าตอบแทนจากการใช้อำนาจดุลพินิจ จนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการรายอื่นหรือประชาชนรายอื่นได้เช่นเดียวกัน

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา ได้ให้ความเห็นว่า ในการตรากฎหมายนั้นฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจกำหนดกฎหมายให้แน่นอนตายตัวไปได้ทุกกรณี กรณีใดที่มีความแน่นอนก็จะตรากฎหมายให้อำนาจผูกพันแก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้มีการใช้อำนาจอย่างเสมอกันในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกัน เช่น เมื่อยื่นเอกสารหลักฐานครบถ้วนก็ต้องออกใบอนุญาตให้ เป็นต้น ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจกำหนดกฎหมายให้มีผลที่แน่นอนได้เพราะข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมีรายละเอียดปลีกย่อย การกำหนดกฎหมายไว้ตายตัวก็อาจนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคได้เพราะข้อเท็จจริงที่ต่างกันหากปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์เดียวกันย่อมเป็นสิ่งไม่เสมอภาค ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายมอบอำนาจดุลพินิจให้แก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจประกอบการออกคำสั่งทางปกครองให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งมีความแตกต่างกันในข้อเท็จจริงแต่ละกรณี การที่มีการตรากฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองบ่อยครั้งถูกวิจารณ์ว่าเป็นช่องทางนำมาซึ่งการคอร์รัปชันโดยฝ่ายปกครอง แต่ดุลพินิจก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้อง มี อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจในทางมิชอบจึงต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ

นอกจากนั้น ศาสตราจารย์เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ให้ความเห็นว่า กฎหมายให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้พิจารณาอนุญาตพิจารณาเลือกสั่งการหรือไม่สั่งการให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในแต่ละกรณี เพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะมีอำนาจเลือกสั่งการอย่างไรก็ตามอำเภอใจ หากเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจแล้วย่อมไม่ใช่ดุลพินิจอีกต่อไป แต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



๓. ดุลพินิจตามความหมายของกฎหมายปกครอง^๓

ดุลพินิจตามความหมายของกฎหมายปกครอง หมายถึง อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย เป็นกลาง โปร่งใส ไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ขณะเดียวกันจะต้องสงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมด้วย นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจและเสรีภาพของบุคคลจะต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติ

ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมี ๓ ขั้นตอน คือ การวินิจฉัยข้อเท็จจริง การปรับบทกฎหมาย และการตัดสินใจ

ขั้นตอนที่ ๑ การวินิจฉัยข้อเท็จจริง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากพยานหลักฐาน และต้องพิจารณาว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าเกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่ ขั้นตอนนี้คือหลักการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง และให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งนอกจากเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงไว้ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ก็ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง

ขั้นตอนที่ ๒ การปรับกฎหมาย (ดุลพินิจในส่วนองค์ประกอบของกฎหมาย) กล่าวคือ บางกรณีกฎหมายจะบัญญัติข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบ โดยใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนแน่นอน แต่บางกรณีกฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง ๆ และไม่มีคำจำกัดความไว้ หรือไม่อาจกำหนดความหมายได้แน่นอน เช่นคำว่า “การกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ” “มีพฤติการณ์เป็นภัยต่อสังคม” “การกระทำอันน่ารังเกียจ” เป็นต้น การที่กฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้างและไม่แน่นอน แสดงให้เห็นโดยปริยายว่ามีเจตนารมณ์ให้การปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั่นเอง เมื่อฝ่ายปกครองวินิจฉัยข้อเท็จจริงและปรับบทกฎหมายแล้ว

ขั้นตอนที่ ๓ การตัดสินใจ (ดุลพินิจในส่วนผลของกฎหมาย) กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้เพียงประการเดียวหรือหลายประการ หากกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองจะกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีทางเลือกตัดสินใจได้หลายทาง ซึ่งดุลพินิจที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายแบ่งได้เป็น ๒ ประการ คือ

ประการที่ ๑ ดุลพินิจตัดสินใจ หรือดุลพินิจจะกระทำการหรือไม่ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจ แต่ไม่ได้กำหนดผลของกฎหมาย กฎหมายปล่อยให้เป็นอิสระของฝ่ายปกครองที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ สังเกตได้จากถ้อยคำในกฎหมายมักใช้คำว่า “มีอำนาจ” “มีสิทธิ” “อาจ...ก็ได้” “สามารถ” หรือ “ควรจะ”

ประการที่ ๒ ดุลพินิจเลือกกระทำ ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจว่าจะเลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการ ซึ่งเป็นกรณีที่เมื่อข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งเข้าองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถเลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริง หรือภายในขอบเขตของกฎหมายกำหนด โดยแยกเป็น ๒ กรณี คือ

^๓ สมชัย เลิศสุทธิวงค์, “หลักนิติธรรมกับดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง”, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๖ - ๘.

กรณีที่ ๑ ดุลพินิจที่เลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในหลายประการตามที่กฎหมายกำหนด ดุลพินิจในส่วนนี้เกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่อยู่ในวิสัยที่จะเลือกกระทำการได้หลายอย่างให้เป็นไปตามกฎหมาย

กรณีที่ ๒ ดุลพินิจเลือกกระทำตัวเอง ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดโดยกฎหมายไม่ได้กำหนดทางเลือกไว้

ดังนั้น การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ การใช้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย เริ่มจากการพิจารณาคำร้องหรือคำขอว่าได้ยื่นถูกต้องตามแบบ ขั้นตอน ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ก่อนมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องหรือคำขอ เมื่อได้รับคำร้องไว้พิจารณาแล้วต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาอย่างอิสระ เป็นกลาง โปร่งใส ไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ขณะเดียวกันจะต้องสงวนและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมด้วย นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติ ต้องใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุผลและไม่ขัดกับหลักกฎหมายส่วนการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แต่ละกรณี



๔. ความสำคัญของการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ^๔

เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายซึ่งกำหนดไว้อย่างแน่นอนตายตัวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยมีให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถพิจารณาเพื่อมีทางเลือกในการใช้อำนาจได้ตามความเหมาะสม อาจก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่บุคคลในกรณีเฉพาะนั้นก็ได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อลดทอนความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความแข็งกระด้างและไม่ยืดหยุ่นของกฎหมายดังกล่าว และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใกล้ชิดกับสถานการณ์เฉพาะที่เกิดขึ้นสามารถใช้ความรู้ ความสามารถ และวิจารณญาณของตน พิจารณาดำเนินการใด ๆ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเหมาะสมและยุติธรรมแก่กรณีดังกล่าว กล่าวได้ว่า เป็นกรณีการบังคับใช้กฎหมายที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ หรือเป็นกรณี ๆ ไป อันเป็นการอำนวยความสะดวกพิเศษเฉพาะคดี การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะเลือกดำเนินการได้หลายทางในการตัดสินใจจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวเป็นไปเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกพิเศษให้แก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของภารกิจของรัฐเสรีประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมจะต้องมีความอิสระในการใช้ดุลพินิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจทำให้เข้าใจผิดได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างไม่มีขอบเขต แต่แท้จริงแล้วการมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการเลือกตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้หลายทาง เพื่อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ใช้กฎหมายสามารถปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ การใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายจึงต้องอยู่บนฐานของข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และการใช้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างเหมาะสม ในการนี้หลักพื้นฐานของการใช้อำนาจดุลพินิจ จึงต้องอยู่บนความอิสระในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ต้องมีความเป็นกลาง มีความโปร่งใส และมีความเป็นธรรมเพราะการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหากกระทำหรือไม่กระทำการโดยตามอำเภอใจ การใช้ดุลพินิจนั้นย่อมจะไม่สามารถถือได้ว่าชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากการอำนวยความสะดวกพิเศษแล้ว บทบาทของรัฐสมัยใหม่ยังขยายขอบเขตกว้างไปถึงการแทรกแซงทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม เนื่องด้วยในการดำเนินการของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจดังกล่าวไม่อาจอาศัยเพียงกฎหมายที่มีลักษณะแน่นอนตายตัวโดยลำพังได้ รวมทั้งจะต้องตอบสนองข้อเรียกร้องต่อประโยชน์มหาชนภายใต้หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดอีกด้วย การให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่ง ปัญหาที่สมควรพิจารณาบนฐานของการยอมรับอำนาจดุลพินิจในรัฐเสรีประชาธิปไตยนี้ มิใช่ว่าจะกำจัดอำนาจดุลพินิจให้หมดสิ้นไปอย่างไร แต่เป็นปัญหาที่ว่า จะควบคุมให้การใช้อำนาจดุลพินิจอยู่ในกรอบของกฎหมายและเป็นไปอย่างสุจริตรอบคอบอย่างไร

^๔ คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, “ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ”, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า ๓ - ๔.

๕. ประเภทของอำนาจดุลพินิจ^๕

โดยที่การใช้กฎหมายคือการนำข้อเท็จจริงซึ่งมีลักษณะเป็นธรรม (Concrete) มาปรับกับกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป (Normal) เพื่อให้ทราบถึงผลทางกฎหมายของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกองค์ประกอบออกได้เป็น ๒ ส่วน ได้แก่ องค์ประกอบส่วนเหตุซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจ และองค์ประกอบส่วนผลซึ่งกำหนดผลทางกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งโครงสร้างของบทบัญญัติทั้งสองส่วนนี้นำมาซึ่งการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแบ่งได้เป็นอำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ และอำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

(๑) **ดุลพินิจวินิจฉัย** : อำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและกำหนดลักษณะกฎหมายให้แก่ข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย แล้วจึงนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาปรับเข้ากับตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินการดังกล่าวเป็นขั้นตอนการตีความกฎหมายและการปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับข้อกฎหมาย

อำนาจดุลพินิจที่ปรากฏในส่วนขององค์ประกอบส่วนเหตุนี้อาจเรียกว่า “ดุลพินิจวินิจฉัย” ซึ่งในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเลือกตัดสินใจตามความพอใจได้ แต่จะต้องตรวจสอบโดยวินิจฉัยว่า พยานหลักฐานที่มีอยู่นั้นเพียงพอที่จะเชื่อว่ามีข้อเท็จจริงนั้นเกิดขึ้นหรือไม่ แม้ว่าในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงนี้อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันเกิดขึ้นได้ แต่ในที่สุดแล้วจะต้องมีคำวินิจฉัยที่ได้ขาดเป็นที่ยุติโดยปกติแล้วผู้ที่ทำหน้าที่นี้คือ องค์กรตุลาการ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีดุลพินิจในขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่อง

สำหรับการตีความและการปรับข้อกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงนั้น หากเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจน ซึ่งใช้ถ้อยคำในลักษณะที่สามารถตีความ วางเกณฑ์เป็นการทั่วไปได้ล่วงหน้า (Interpretation a Priori) แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่มีดุลพินิจในการกำหนดลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เจาะจง (Indefinite Legal Concepts) ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ต้องตีความภายหลังจากที่มีข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะเกิดขึ้นแล้วเป็นกรณี ๆ ไป รวมทั้ง ยังเป็นถ้อยคำที่วิญญูชนอาจมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป เช่น “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี” หรือ “มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตราย” เป็นต้น ซึ่งถ้อยคำดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปรับบทกฎหมายให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีโดยตีความถ้อยคำดังกล่าวให้เป็นยุติ

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจในองค์ประกอบส่วนเหตุได้หรือไม่ เนื่องจากในทางวิชาการมีความเห็นแตกต่างกัน โดยบางฝ่ายเห็นว่า เป็นเรื่องของการปรับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีนี้เป็นขั้นตอนการใช้กฎหมายโดยปกติธรรมดาที่มีองค์กรตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองให้เป็นที่ยุติ ฝ่ายปกครองจึงไม่มีอำนาจดุลพินิจในองค์ประกอบส่วนเหตุ ในขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่า ในกรณีที่องค์ประกอบส่วนเหตุกำหนดไว้ด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่เจาะจงเช่นนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประเมินคุณค่าของข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีด้วยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น องค์กรตุลาการจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะทบทวนการใช้กฎหมายในกรณีนี้ได้ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจ

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔ - ๖.

ดุลพินิจในองค์ประกอบส่วนเหตุ แม้จะมีใช้อำนาจดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครองก็ตาม ตัวอย่างบทบัญญัติที่กำหนดดุลพินิจวินิจฉัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ มาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น

(๒) **ดุลพินิจตัดสินใจ** : ดุลพินิจที่จะเลือกตัดสินใจวินิจฉัยในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมายเป็นส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจใช้อำนาจโดยพิจารณาว่ากฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดผลของการใช้อำนาจไว้เช่นไร เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นครบองค์ประกอบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะเลือกผลในทางกฎหมายหรือมาตรการในการดำเนินการตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ได้ ดุลพินิจที่ปรากฏในส่วนของผลทางกฎหมายนี้ อาจเรียกว่า “ดุลพินิจตัดสินใจ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดเปิดช่องไว้ให้ โดยจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งแบ่งได้เป็น ๒ กรณี ได้แก่ ดุลพินิจตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการและดุลพินิจเลือกวิธีการในการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น



๖. ตัวอย่างบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจ^๖

ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีอิสระที่จะเลือกกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจ โดยอาจคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ อาทิ ความจำเป็นที่ต้องนำข้อเท็จจริงที่หลากหลายมาประกอบการตัดสินใจ หรือความจำเป็นที่ต้องอำนวยความสะดวกให้เกิดความยุติธรรมรายกรณี แต่ด้วยฝ่ายนิติบัญญัติมีขอบเขตการใช้อำนาจที่กว้างขวาง จึงยากที่จะกำหนดให้ครบถ้วนสมบูรณ์ว่ามีกรณีใดบ้างที่ฝ่ายนิติบัญญัติสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจ กรณีดังที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นเพียงตัวอย่างของประเภทกฎหมายที่มีลักษณะบางประการที่ฝ่ายนิติบัญญัติอาจเห็นว่าสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจ

(๑) กรณีที่โดยสาระและวัตถุประสงค์ของเรื่องต้องพิจารณาข้อมูลหลายด้านประกอบกันหรือต้องคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละกรณี โดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจคาดการณ์ถึงรายละเอียดต่าง ๆ ได้ครบถ้วน จึงไม่อาจกำหนดองค์ประกอบของกฎหมายให้ต้องพิจารณาข้อมูลและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นต้องให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจได้รายกรณี เพื่อให้ชอบด้วยวัตถุประสงค์และนโยบายของกฎหมายนั้น ๆ (Prudential Discretion)

(๒) กรณีที่โดยสาระและวัตถุประสงค์ของเรื่องต้องตัดสินใจอย่างรวดเร็ว ทันทีทันใด เนื่องจากเป็นเรื่องกลยุทธ์ในการบริหาร หรือเป็นการตอบโต้ปัญหาที่เกิดเฉพาะหน้า (Tactical Decision, Responsive Regulation)

(๓) กรณีที่โดยสาระและวัตถุประสงค์ของเรื่องต้องปรับใช้ทฤษฎีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เข้ากับข้อเท็จจริงและบริบทของแต่ละกรณี (Expert Discretion or Technical Discretion)

(๔) กรณีที่โดยสาระและวัตถุประสงค์ของเรื่องเป็นการยากที่จะกำหนดขอบเขตที่จะอนุญาตให้ทำได้ เนื่องจากต้องพิจารณาจากมาตรฐานทางคุณธรรมและบริบทของสังคมในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งโดยมากจะมีลักษณะเป็นการใช้ถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจง

(๕) กรณีที่ต้องออกแบบกฎหมายเพื่อรองรับกรณีที่มีลักษณะแตกต่างจากกรณีทั่วไปที่พึงคาดหมายได้ (Atypical Conditions) ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือเป็นกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนในกรณีนั้น ๆ จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการพิจารณาผ่อนผัน การบังคับใช้บทบัญญัติในกฎหมายได้ (Relaxing Discretion, Dispensing Power)

(๖) กรณีที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความคล่องตัวในการบริหารเสมือนองค์กรธุรกิจหรือเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถนำนวัตกรรมในการบริหารรัฐกิจมาใช้ในการตัดสินใจได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ และมุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่าการบังคับใช้กฎหมายตามองค์ประกอบที่ถูกกำหนดไว้ ซึ่งเป็นแนวคิดในการบริหารรัฐกิจรูปแบบใหม่

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖ - ๗.

๗. หลักกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง^๗

หลักกฎหมายปกครองที่มีบทบาทในการควบคุมการใช้ดุลพินิจอาจสรุปได้ ๕ หลัก ดังนี้

๑) หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการที่มีสาระสำคัญว่าฝ่ายปกครอง จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และต้องใช้อำนาจกระทำการดังกล่าวเพียงเพื่อยังเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบด้วย ๒ หลักการย่อย คือ

๑.๑) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย จะกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับของประเทศและอำนาจกระทำการต้องไม่ขัดต่อกฎหมายในลำดับชั้นต่าง ๆ

๑.๒) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ จะกำหนดว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง ก็ต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจกระทำการเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้

๒) หลักความสมเหตุสมผล (Principle of Reasonableness)

หลักความสมเหตุสมผลหรือหลักความชอบด้วยเหตุผล เป็นหลักการที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควร การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องมีเหตุผลรองรับทุกครั้ง หลักการนี้จึงห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำใด ๆ ที่วิญญูชนไม่พึงกระทำกัน

๓) หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

หลักความได้สัดส่วนหรือที่เรียกว่า “หลักพอสมควรแก่เหตุ” เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร โดยฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี ทั้งนี้ หลักความได้สัดส่วนมีหลักการย่อย ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

๓.๑) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้มาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

๓.๒) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้มาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนน้อยที่สุด ในกรณีที่มิมีมาตรการที่เหมาะสมตามหลักการแรกหลายมาตรการ ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนน้อยที่สุด

๓.๓) หลักสัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการโดยใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชน แม้ว่ามาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ตามหลักความเหมาะสมและมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนน้อยที่สุดตามหลักความจำเป็นก็ตาม

^๗ สำนักมาตรการเชิงรุกและนวัตกรรม, “ข้อเสนอแนะการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน”, สำนักงาน ป.ป.ช., หน้า ๕ - ๗.

๔) หลักความเสมอภาค (Principle of Equality)

หลักความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันก็ดี หรือการที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจ เพียงแต่ฝ่ายปกครองได้สร้างแนวการใช้ดุลพินิจของตนขึ้นเท่านั้น การจะเปลี่ยนแปลงแนวการใช้ดุลพินิจใหม่นั้นย่อมจะต้องมีเหตุผลพิเศษ

๕) หลักสุจริต (Principle of Good Faith)

หลักสุจริต เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์กระทำการโดยสุจริต โดยหลักความสุจริตจะเป็นเครื่องมือให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และพยายามจัดการใช้ดุลพินิจเพื่อกลั่นแกล้งผู้อื่นหรือเพื่อมูลเหตุจูงใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



๘. การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจ

แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะยอมรับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถมีดุลพินิจได้ในบางกรณี แต่มีใช้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจดุลพินิจของตนได้อย่างเสรีเด็ดขาดหรือไร้ขอบเขต เนื่องจากการใช้อำนาจใด ๆ ของรัฐต้องผูกพันกับหลักการทางกฎหมาย เช่น หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน เป็นต้น หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายและหลักการต่าง ๆ ที่มุ่งประสงค์จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ในส่วนนี้ได้พิจารณาโดยจำแนกด้วยเกณฑ์องค์กรผู้ควบคุมตรวจสอบซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังนี้

(๑) การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ด้วยเหตุที่ดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้ดุลพินิจผ่านตัวบทกฎหมาย กล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวอย่างเช่น การกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคำนึงถึงหลักการทางกฎหมายที่สำคัญ และการกำหนดเหตุหรือกรณีที่จะเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจโดยพิจารณาถึงความจำเป็นและสมควร ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสะท้อนอยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐตามวรรคสามของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบอบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น รวมถึงพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน เป็นต้น

(๒) การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร

นอกจากบทบาทในการเป็นผู้ใช้อำนาจแล้ว ฝ่ายบริหารก็ยังมีบทบาทในการเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของตนเองด้วย โดยแบ่งพิจารณาได้ตามระยะเวลา ดังต่อไปนี้

(๒.๑) การควบคุมก่อนการใช้อำนาจ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒.๒) การควบคุมภายหลังการใช้อำนาจ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะของการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งดังกล่าวสามารถพิจารณาทบทวนหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ทั้งจากการริเริ่มของเจ้าหน้าที่เองและจากการอุทธรณ์โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎหมายอื่นที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ในเรื่องนั้น ๆ ไว้

(๓) การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ ฝ่ายปกครองก็จะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยในขั้นสุดท้าย แต่อย่างไรก็ดี ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการอำนวยความยุติธรรม และมีความเป็นอิสระ เด็ดขาด และบังคับตามคำวินิจฉัยเป็นผู้มีบทบาทในการควบคุมให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง สำหรับระบบศาลไทยซึ่งเป็นระบบศาลคู่ นั้น ศาลปกครองมีบทบาทอย่างมากในเรื่องดังกล่าว เมื่อศึกษาคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องพบว่า ศาลปกครองในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากเหตุการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยศาลปกครองไทยมีแนวทางการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ๒ แนวทาง ดังต่อไปนี้

(๓.๑) ศาลจำกัดอำนาจของตนในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยไม่เข้าไปวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ จากการศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง พบแนวทางของศาลในการจำกัดอำนาจของตนในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การตัดสินใจกระทำการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น “การตัดสินใจทางบริหาร” การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยมีลักษณะเป็นดุลพินิจความเชี่ยวชาญ และการใช้อำนาจดุลพินิจอันเป็นการบริหารงานภายในองค์กร เป็นต้น

(๓.๒) ศาลใช้อำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้ศาลปกครองจะจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น โดยไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบถึงความเหมาะสมของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง มิเช่นนั้นแล้วจะเป็นกรณีที่ศาลก้าวล่วงเข้าไปเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนฝ่ายปกครองเสียเอง อันจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ



๙. การใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด^๔

การใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดหรือมีลักษณะของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอาจเกิดได้หลายกรณี ดังนี้

๑) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น มีผู้จอร์จนยนต์กีดขวางทางจราจร ทำให้บุคคลทั่วไปไม่อาจสัญจรไปมาได้ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการเคลื่อนย้ายรถยนต์ที่กีดขวางเป็นต้น

๒) การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ เช่น กฎหมายกำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมระหว่าง ๒๐๐ ถึง ๕๐๐ บาท แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ๑,๐๐๐ บาท เป็นต้น

๓) การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือนเป็นการใช้ดุลพินิจโดยผิดพลาดที่เกิดขึ้นมากที่สุด ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยการละเลยไม่สนใจวัตถุประสงค์ของการที่กฎหมายมอบดุลพินิจให้แก่ตนหรือใช้ดุลพินิจโดยไม่นำพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกรณีนั้นมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักก่อนการตัดสินใจ ซึ่งในความเป็นจริงหากพิจารณาตามกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองต้องชั่งน้ำหนักพฤติการณ์ต่าง ๆ ให้รอบด้านหรือการไม่ใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจ

๔) การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่น ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจขัดหลักความเสมอภาค ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้น

๕) การใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ ไม่คำนึงถึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของนิติรัฐ เช่น ฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการที่เห็นได้ชัดว่าไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือเลือกใช้มาตรการที่กระทบกับสิทธิของปัจเจกชนมากจนไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ

การใช้ดุลพินิจโดยผิดพลาดย่อมส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธินำคดีไปฟ้องยังศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการทางวินัย นอกจากนี้ ยังสามารถดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้โดยการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ในฐานความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรืออาจร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

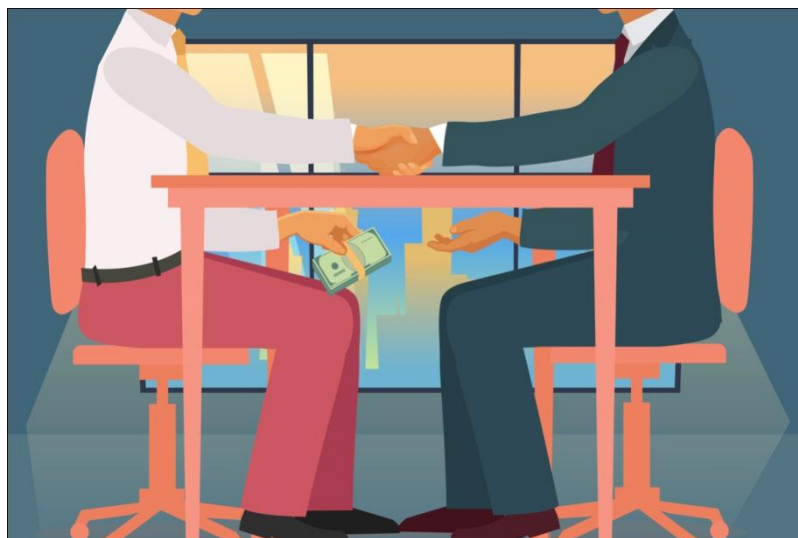
^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔ - ๕.

๑๐. ผลของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ^๙

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการแก้กฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ตกเป็นโมฆะเพราะความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจมิได้รุนแรงและเห็นประจักษ์ชัด โดยศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนการกระทำอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แล้วให้ฝ่ายปกครองกลับไปพิจารณาเรื่องนั้นใหม่โดยใช้ดุลพินิจให้ถูกต้อง ส่วนในกรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยไม่ใช้ดุลพินิจซึ่งก็คือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอีกรูปแบบหนึ่ง ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองผู้นั้นปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องกลับไปใช้ดุลพินิจดังกล่าว ส่วนฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจสั่งการอย่างไรนั้น ศาลปกครองไม่อาจเข้าไปก้าวล่วงบังคับให้ฝ่ายปกครองสั่งการตามที่ศาลปกครองเห็นสมควรได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ฝ่ายปกครอง ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดแก่ผู้เสียหายได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป คือ ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีทางเลือกในการตัดสินใจกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด เพื่อปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริง เพื่อบรรลุเจตนารมณ์ตามกฎหมาย การใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครองต้องเป็นไปอย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ มีความเป็นกลาง โปร่งใส เป็นธรรม และเหตุผลในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม ตรวจสอบได้ หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพและอาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัยจากผลการกระทำนั้น



^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

๑๑. แนวปฏิบัติในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้าง อ.ต.ก.

๑๑.๑ นโยบาย

องค์การตลาตเพื่อเกษตร (อ.ต.ก.) ยึดมั่นและสนับสนุนให้มีระบบ กลไกในการลดการใช้ดุลพินิจของพนักงานและลูกจ้างผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความถูกต้อง โปร่งใส เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ที่ทำให้ขาดความเป็นกลาง สงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมและมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานของบุคลากรตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน คู่มือการปฏิบัติงาน ประกาศ อ.ต.ก. เรื่อง มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด พร้อมทั้ง กำหนดให้มีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้าง เพื่อควบคุม กำกับติดตามการปฏิบัติงาน และตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของบุคลากรตามมาตรฐานที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

๑๑.๒ กรอบแนวปฏิบัติ

กรอบแนวปฏิบัติการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานและลูกจ้าง อ.ต.ก. ประกอบด้วย

(๑) ผู้บังคับบัญชาทุกระดับมีหน้าที่ในการกำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตลอดจนการใช้ดุลพินิจของพนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน คู่มือการปฏิบัติงาน ประกาศ อ.ต.ก. เรื่อง มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

(๒) หากพบว่าภารกิจใดยังไม่มีความมาตรฐาน หรือคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานนั้นไม่ทันสมัย ไม่เป็นปัจจุบัน หรือไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ อาจก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่นำมาซึ่งความไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรมและขาดประสิทธิภาพ ให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก และ/หรือผู้ปฏิบัติตามมาตรฐานหรือคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงาน เสนอเพื่อทบทวนในมาตรฐานหรือคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานดังกล่าว

(๓) ให้ทุกส่วนงานเผยแพร่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน คู่มือและกระบวนการปฏิบัติงานบนระบบ Intranet และเว็บไซต์ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลภายในและบุคคลภายนอกทราบและร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงานและการใช้ดุลพินิจของพนักงานและลูกจ้าง อ.ต.ก.

(๔) สำนักตรวจสอบภายใน ดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนงานให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน คู่มือการปฏิบัติงาน ประกาศ อ.ต.ก. เรื่อง มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ หากตรวจสอบพบว่ามีการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ในทางมิชอบ ให้ดำเนินการตามระเบียบ อ.ต.ก. ว่าด้วยพนักงานและลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๖๒

๑๑.๓ ประกาศ อ.ต.ก.



ประกาศองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เรื่อง มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

ด้วยองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ตระหนักถึงความสำคัญในการต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ ส่งเสริมธรรมาภิบาล มีเจตนาธรมณ์ให้การดำเนินงานของ อ.ต.ก. มีความโปร่งใส เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ที่ทำให้ขาดความเป็นกลาง สงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวม และมีเหตุผล ในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมตรวจสอบได้ สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) จึงเห็นควรกำหนดมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเพื่อเป็นแนวทาง ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคลากร อ.ต.ก. ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน คู่มือ การปฏิบัติงาน และขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงออกประกาศมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร เรื่อง มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ”

ข้อ ๒ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในประกาศนี้

“อ.ต.ก.” หมายความว่า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

“ผู้บังคับบัญชา” หมายความว่า ผู้บริหารที่มีอำนาจในการปฏิบัติงาน การสั่งจ่าย การอนุญาต อนุมัติ และให้ความเห็นชอบ

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

ข้อ ๔ การลดการใช้ดุลพินิจการดำเนินงาน

๔.๑ ผู้บังคับบัญชาทุกคนต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต พร้อมทั้งกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงาน การใช้ดุลพินิจของพนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หนังสือเวียน และหลักเกณฑ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เช่น คู่มือ การปฏิบัติงาน คู่มือการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้าง อ.ต.ก. หรือหลักเกณฑ์มาตรฐาน การปฏิบัติงานบนพื้นฐานความสุจริต เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน หากพบว่า

มีภารกิจ ...

มีการกิจใดยังไม่มีความหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน คู่มือการปฏิบัติงาน หรือมีแต่ไม่ทันสมัย หรือไม่เหมาะสม ในทางปฏิบัติ หรือไม่สอดคล้องกับคู่มือการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานของพนักงาน และลูกจ้าง อ.ต.ก. อันอาจก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่นำมาซึ่งความไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม ขาดประสิทธิภาพ ให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก และ/หรือพนักงานผู้ปฏิบัติงานเสนอเพื่อทบทวน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน คู่มือ การปฏิบัติงานดังกล่าว เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานอันจะนำมาสู่ การลดการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงาน

๔.๒ ให้พนักงานผู้ปฏิบัติงานรายงานผลการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หนังสือเวียน และหลักเกณฑ์หรือคู่มืออื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามข้อ ๔.๑ ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการหาข้อเท็จจริง วิเคราะห์ เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและป้องกันต่อไป

๔.๓ ให้ทุกหน่วยงานที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชน ต้องแสดงคู่มือการให้บริการ ประชาชนไว้ ณ จุดให้บริการ หรือที่ทำการของหน่วยงานและประกาศบนเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่อให้ สาธารณชนรับทราบ

ข้อ ๕ การลดการใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายงบประมาณและบริหารการจัดการทรัพยากรภาครัฐ

๕.๑ ผู้บังคับบัญชาทุกคนต้องกำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจน การใช้ดุลพินิจของพนักงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กฎกระทรวง รวมทั้งกฎ ระเบียบ ประกาศ หนังสือเวียน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบริหารจัดการ ทรัพยากรภาครัฐ และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเคร่งครัด

๕.๒ จัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีซึ่งครอบคลุมรายละเอียดสำคัญในการจัดซื้อ จัดจ้างและเผยแพร่ให้ทราบโดยทั่วกันตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เพื่อให้ผู้ค้ำมีเวลาเตรียมการและมีการแข่งขันกัน อย่างเป็นธรรม รวมทั้งมีการประกาศเผยแพร่การจัดซื้อจัดจ้าง ราคากลาง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก ผลการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กฎกระทรวง ประกาศ และหนังสือเวียน ที่เกี่ยวข้อง

๕.๓ กรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อย ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กฎกระทรวง ประกาศ และหนังสือเวียน ที่เกี่ยวข้อง

๕.๔ กรณีการจัดซื้อจัดจ้างโดยคณะกรรมการ หากทราบว่าผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญา เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประธานกรรมการ หรือกรรมการคนหนึ่งคนใด ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กฎกระทรวง ประกาศ และหนังสือเวียน ที่เกี่ยวข้อง

๕.๕ กรณีตรวจ ...

๓

๕.๕ กรณีตรวจรับงาน ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.๒๕๖๐ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยตรวจรับภายในกรอบระยะเวลาของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนแนวทางที่ อ.ต.ก. กำหนด หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้แจ้งเหตุผลให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

๕.๖ การยืมใช้ทรัพย์สินของราชการ ให้ดำเนินการตามประกาศ อ.ต.ก. เรื่อง คู่มือการใช้ทรัพย์สินของทางราชการของ อ.ต.ก. อย่างเคร่งครัด

๕.๗ มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจสอบครุภัณฑ์คงเหลือประจำปีทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมพัสดุ ครุภัณฑ์ของ อ.ต.ก. ให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใส ตามประกาศ อ.ต.ก. เรื่อง คู่มือการใช้ทรัพย์สินของทางราชการของ อ.ต.ก.

๕.๘ นำระบบสารสนเทศมาปรับใช้ในการจัดการทางการเงิน โดยการจ่ายเงินต่าง ๆ ให้กับผู้บังคับบัญชา พนักงาน และผู้มาใช้บริการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ข้อ ๖ การลดการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคล

๖.๑ ผู้บังคับบัญชาทุกคนต้องกำกับดูแล และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนการใช้ดุลพินิจของพนักงานในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน คู่มือการปฏิบัติงาน และขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถของพนักงาน ความเสมอภาค เป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก

๖.๒ พัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม ทั้งเรื่อง การสรรหาและคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดี ความชอบ รวมทั้งระบบฐานข้อมูลบุคลากรที่มีคุณภาพที่สามารถใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาการบริหาร ทรัพยากรบุคคลและพัฒนาบุคลากร โดยมีประกาศเผยแพร่หลักเกณฑ์ แนวทางและวิธีการดำเนินการ ตลอดจน ผลการพิจารณาที่เกี่ยวข้อง แผนความก้าวหน้าในสายอาชีพ แผนพัฒนาบุคลากร เป็นต้น

ข้อ ๗ ให้ทุกหน่วยงานวิเคราะห์ความเสี่ยงในการปฏิบัติงานโดยให้ปฏิบัติตามคู่มือการบริหาร ความเสี่ยง ประจำปี

ข้อ ๘ ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาระบบงาน โดยส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบฐานข้อมูลมาใช้ในการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลอย่างเป็นระบบ สะดวกในการสืบค้น เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ รวมทั้งลดการใช้ดุลพินิจในการดำเนินงานของผู้บังคับบัญชาและพนักงาน

ทั้งนี้ ในทุกกระบวนการดำเนินงานให้พิจารณาดำเนินการในรูปแบบคณะบุคคล คณะกรรมการ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม เพื่อเป็นการร่วมใช้ดุลพินิจให้เป็นไปด้วยความรอบคอบ ตามกรอบกฎหมาย และลดความเสี่ยงต่อโอกาสที่จะเกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ ๙ ช่องทาง ...

๔

ข้อ ๙ ช่องทางการแจ้งเบาะแสหรือข้อร้องเรียน

กรณีพบว่าผู้บังคับบัญชาหรือพนักงานมีการใช้ดุลพินิจอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม กระทำการทุจริต ประพฤติมิชอบ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ สามารถแจ้งเบาะแสหรือข้อร้องเรียนได้ตามช่องทางดังต่อไปนี้

๙.๑ ช่องทางการร้องเรียนภายใน

- ๑) รายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ
- ๒) แจ้งทางไปรษณีย์หรือร้องเรียนด้วยตนเองที่ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต อ.ต.ก. เลขที่ ๑๐๑ ถนนย่านพลโยธิ์น แขวงจตุจักร เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ๑๐๙๐๐
- ๓) แจ้งผ่านทางเว็บไซต์ อ.ต.ก. www.mof.or.th
- ๔) แจ้งผ่านทางอีเมล ortorkor@mof.or.th หรือ mofmail@mof.moac.mail.go.th

๙.๒ ช่องทางการร้องเรียนภายนอก

- ๑) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (www.moac.go.th)
- ๒) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (www.nacc.go.th)
- ๓) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (www.pacc.go.th)

ซึ่งข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่แจ้งผ่านช่องทางการร้องเรียนภายใน จะนำเสนอผู้อำนวยการเพื่อมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสืบสวนข้อเท็จจริง หากมีมูลและความผิดทางวินัยจะดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับ และข้อกำหนดของกฎหมายต่อไป สำหรับข้อร้องเรียนที่แจ้งผ่านช่องทางการร้องเรียนภายนอกให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนผ่านช่องทางของหน่วยงานภายนอกตามที่กำหนด

จึงประกาศมาเพื่อถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

ประกาศ ณ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔



(นายบัณฑิต มีไชโย)

ผู้อำนวยการองค์การศาลยุติธรรมเพื่อเกษตรกรรม

๑๑.๔ ช่องทางการร้องเรียน หรือแจ้งเบาะแส

กรณีพบว่ามีบุคลากร อ.ต.ก. มีการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ในทางมิชอบ มีการแทรกแซงไม่เป็นกลาง ไม่โปร่งใส และไม่เป็นธรรม ขัดต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน คู่มือการปฏิบัติงาน ประกาศ อ.ต.ก. เรื่องมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องที่กำหนดไว้ สามารถร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนี้

(๑) ช่องทางการร้องเรียนภายใน

(๑.๑) รายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ

(๑.๒) แจ้งทางไปรษณีย์หรือร้องเรียนด้วยตนเองที่ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต อ.ต.ก. เลขที่ ๑๐๑ ถนนย่านพหลโยธิน แขวงจตุจักร เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ๑๐๙๐๐

(๑.๓) แจ้งผ่านทางเว็บไซต์ อ.ต.ก. www.mof.or.th

(๑.๔) แจ้งผ่านทางอีเมล ortokor@mof.or.th หรือ mofmail@mof.moac.mail.go.th

(๒) ช่องทางการร้องเรียนภายนอก

(๒.๑) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (www.moac.go.th)

(๒.๒) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (www.nacc.go.th)

(๒.๓) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (www.pacc.go.th)

ซึ่งข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่แจ้งผ่านช่องทางการร้องเรียนภายใน จะนำเสนอผู้อำนวยการเพื่อมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสืบสวนข้อเท็จจริง หากมีมูลและความผิดทางวินัยจะดำเนินการตามระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดของกฎหมายต่อไป สำหรับข้อร้องเรียนที่แจ้งผ่านช่องทางการร้องเรียนภายนอก ให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนผ่านช่องทางของหน่วยงานภายนอกตามที่กำหนด



บรรณานุกรม

สมชัย เลิศสุทธิวงค์. หลักนิติธรรมกับดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้
ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
สำนักมาตรฐานการเชิงรุกและนวัตกรรม. ข้อเสนอแนะการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานของรัฐในการ
ปฏิบัติงานที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. สำนักงาน ป.ป.ช..
คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้
ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.