

## มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลสันทราย

.....

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๙ กำหนดให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ และการดูแลประชาชนในพื้นที่ เทศบาลตำบลสันทราย ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ซึ่งไม่เพียงแต่เฉพาะมีอำนาจหน้าที่ ซึ่งกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เพียงเท่านั้น แต่ยังคงมีหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ โดยเฉพาะในส่วนที่กฎหมายกำหนดให้เป็นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ในการตัดสินใจพิจารณา อนุญาต อนุมัติ หรือมีคำสั่งในเรื่องต่างๆ โดยมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง อนุญาต อนุมัติ หรือการพิจารณาเรื่องทางปกครองอื่นๆ ของเทศบาลตำบลสันทราย เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จึงได้กำหนดมาตรการการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารไว้ ดังนี้

### ๑. ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจ

ขั้นตอนที่ ๑ การวินิจฉัยข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากพยานหลักฐาน และต้องพิจารณาว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าได้เกิดขึ้น หรือมีอยู่จริงหรือไม่ ขั้นตอนนี้คือหลักการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง และให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งนอกจากเจ้าหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่กฎหมายเฉพาะกำหนดแล้ว หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนด การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ก็ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้

ขั้นตอนที่ ๒ การปรับใช้กฎหมาย กล่าวคือ กรณีกฎหมายจะบัญญัติข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบ โดยใช้องค์ประกอบโดยใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนแน่นอน ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวโดยเคร่งครัด และไม่ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายนั้นกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สำหรับกรณีกฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้างๆ และมีได้มีคำจำกัดความไว้โดยชัดแจ้งหรือไม่อาจกำหนดความหมายได้แน่นอน ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งใช้อำนาจตีความวินิจฉัยกฎหมายดังกล่าว โดยให้ปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ความเป็นธรรมของคู่กรณีซึ่งอยู่ในบังคับของการใช้ดุลพินิจ ตลอดจนต้องคำนึงถึงสาธารณประโยชน์เป็นสำคัญ

ขั้นตอนที่ ๓ การตัดสินใจ กรณีดังกล่าวกฎหมายอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ มีดุลพินิจในการกระทำทางปกครองประการหนึ่งหรือหลายประการ ซึ่งกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจหลายประการ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่อาจกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เลือกกระทำการใดการหนึ่ง ได้เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ ในแต่ละกรณี โดยให้คำนึงถึงความเป็นธรรม และประโยชน์สาธารณะ โดยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

## ๒. หลักการใช้ดุลพินิจ

การใช้ดุลพินิจต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์กฎหมายทั่วไป กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจนั้น ต้องผูกพันตาม “หลักความเสมอภาค” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” หรือที่เรียกว่า “หลักความสมควรแก่เหตุ” ซึ่ง “หลักความได้สัดส่วน”(Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ ประกอบด้วยหลักการย่อย ๓ หลักการ ด้วยกันคือ

๑. หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) คือ การค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาเลือกออกคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้เท่านั้น คำสั่งทางปกครองใดๆ ก็ตาม ที่ในความเป็นจริงแล้วไม่อาจทำให้บรรลุความมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้ได้ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม

๒. หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) เป็นหลักการที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการที่อาจทำให้บรรลุผลที่ต้องการได้ อันมีอยู่หลายมาตรการนั้นว่า มาตรการใดมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนรุนแรงมากน้อยอย่างไร ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด แต่ถ้าเป็นมาตรการที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชน ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการที่มีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

๓. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in The Narrow Sense) เป็นหลักการมุ่งพิจารณาที่ภาวะสมดุลระหว่างความเสียหายที่เอกชนจะได้รับกับประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หลักการนี้ประสงค์ให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และในขณะเดียวกันต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐน้อยที่สุด และห้ามฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เมื่อปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้วจะเกิดประโยชน์น้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้น