

## หลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย

Legal Criteria for the Exercise of Administrative Discretion

องอาจ เจียยะหูลี

รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

21 ม.6 ถ.เทพกระษัตรี ต.รัษฎา อ.เมือง ภูเก็ต 83000

อีเมล: ongard.j@pkru.ac.th

*Ongard Jeyalee*

Associate Professor in Law

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phuket Rajabhat University

Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phuket Rajabhat University

21 Thepkasattri Road, Ratsada, Muang District, Phuket 83000

Email: ongard.j@pkru.ac.th

---

\* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง; นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ธีรพงษ์ หนูไชยแก้ว\*\*

อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

21 ม.6 ถ.เทพกระษัตรี ต.รัษฎา อ.เมือง ภูเก็ต 83000

อีเมล: teerapong.n@pkru.ac.th

*Teerapong Nuchaikaew*

Department of Law

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phuket Rajabhat University

Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phuket Rajabhat University

21 Thepkasattri Road, Ratsada, Muang District, Phuket 83000

Email: teerapong.n@pkru.ac.th

---

\*\* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยหาดใหญ่; นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สุนัย รัตนอินทนิล \*\*\*

อาจารย์ประจำสาขาวิชาภาษาอังกฤษเพื่ออุตสาหกรรมบริการ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

หมวดการศึกษาทั่วไป (ภาษาอังกฤษ) คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

21 ม.6 ถ.เทพกระษัตรี ต.รัษฎา อ.เมือง ภูเก็ต 83000

อีเมล: sunai.r@pkru.ac.th

*Sunai Rattanaintanin*

Department of English for Service Industry

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phuket Rajabhat University

General Education (English), Faculty of Humanities and Social Sciences, Phuket Rajabhat

University, 21 Thepkasattri Road, Ratsada, Muang District, Phuket 83000

Email: sunai.r@pkru.ac.th

---

\*\*\* ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์; ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กฤตพร สิ้นชัย \*\*\*\*

อาจารย์ประจำสาขาวิชาภาษาจีนเพื่อการสื่อสาร

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

ที่อยู่: หลักสูตรภาษาจีนเพื่อการสื่อสาร คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

21 ม.6 ถ.เทพกระษัตรี ต.รัษฎา อ.เมือง ภูเก็ต 83000

อีเมล: krittaporn.s@pkru.ac.th

*Krittaporn Sinchai*

Department of Chinese for Communication

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phuket Rajabhat University

Department of Chinese for Communication, Faculty of Humanities and Social Sciences,  
Phuket Rajabhat University, 21 Thepkasattri Road, Ratsada, Muang District, Phuket 83000

Email: krittaporn.s@pkru.ac.th

วันที่รับบทความ 23 กรกฎาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 10 กันยายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 12 ตุลาคม 2568

## บทคัดย่อ

ปัญหาสำคัญที่ฝ่ายปกครองต้องตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดี อันเนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลต่อการละเมิดสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ชอบ ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุมการใช้ดุลพินิจอย่างชัดเจนยังไม่มี การสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อเป็นหลักการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงมีความสำคัญ งานวิจัยนี้เป็น การวิจัยที่ผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยผ่านการศึกษาเอกสารและจัดเก็บรวบรวม แนวคิดหลักการโดยผ่านกระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ใช้อำนาจดุลพินิจและผู้ควบคุมการใช้อำนาจ ดุลพินิจ (ตุลาการ) งานวิจัยไม่ได้เป็นเพียงการทบทวนหลักการทางกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นการวิเคราะห์ หลักการเหล่านั้นผ่านมุมมองเชิงประจักษ์จากผู้ปฏิบัติจริง (เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง) และผู้ควบคุมการใช้อำนาจ (ตุลาการ) ซึ่งทำให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนการนำหลักการทางทฤษฎีไปใช้ในทางปฏิบัติจริง มาจัดกลุ่ม วิเคราะห์ และตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาในแต่ละประเด็นคำถาม พบว่าดัชนีความสอดคล้องของแต่ละข้อคำถาม มีค่าอยู่ระหว่าง 0.67-1.00 ผลการศึกษาพบว่า การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง จะต้องยึดหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ การใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และจะใช้ได้เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ใช้ ซึ่งการใช้ก็ต้องไม่เกินหรือนอกเหนือที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนด และเมื่อต้องปรับใช้ก็ให้สอดคล้องกันระหว่างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ กำหนดไว้ และต้องไม่ขัดกันระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นสำคัญ และหากนำเอา ผลการวิจัยที่กล่าวมานี้กำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุลพินิจ จะสามารถช่วยป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจ ของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายได้

**คำสำคัญ:** อำนาจดุลพินิจ; หลักเกณฑ์; ดุลพินิจฝ่ายปกครอง; การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

## Abstract

A significant issue arose when administrative authorities were subject to lawsuits resulting from unlawful actions that infringed upon the rights of citizens. This was particularly evident in cases involving the improper exercise of discretionary power, as existing legal provisions lacked clear rules governing such discretion. Therefore, the development of legal criteria to serve as guiding principles for administrative discretion was of vital importance. This research employed a mixed-methods approach, combining qualitative and quantitative methodologies. It involved documentary research and the collection of conceptual frameworks through in-depth interviews with both practitioners of administrative discretion and judicial authorities. The research is not merely a review of legal doctrines but an analytical examination of these principles through empirical perspectives drawn from actual practitioners and judicial authorities, providing insights into how theoretical legal principles are applied in actual administrative practices. The collected data were grouped, analysed, and validated for content accuracy across each interview question, and the results revealed a content validity index ranging from 0.67 to 1.00. The findings indicate that the exercise of administrative discretion must adhere to essential principles: discretion must not contravene the law; it may only be exercised when explicitly authorized by law; and its exercise must not exceed or deviate from the scope defined by the relevant legal provisions. Moreover, the application of discretion must ensure consistency between the facts and the applicable legal rules, and it must strike a balance between public interest and private interest. If these research findings are established as formal criteria for the exercise of administrative discretion, they may serve as a safeguard to ensure that administrative authorities exercise their discretionary power in accordance with the law.

**Keywords:** Discretionary Power; Criteria; Administrative Discretion; Lawful Act

## 1. บทนำ

ในบริบทของการขับเคลื่อนอำนาจรัฐโดยองค์กรที่เรียกว่า หน่วยงานทางปกครอง (administrative agency) เป็นองค์กรที่ต้องใช้กฎหมายเป็นกลไกแห่งการขับเคลื่อนภายใต้ระบบที่เรียกว่า หลักนิติรัฐ (Rule of Law) เป็นระบบที่รัฐต้องยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย และการดำเนินการใด ๆ ภายในอำนาจหน้าที่ก็จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งคือหลักการกระทำของรัฐในฐานะของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย

<sup>1</sup> อันหมายถึงหลักการที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งระบบนี้เป็นหลักประกันเกี่ยวกับการทำหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในด้านต่าง ๆ ต้องเป็นไปด้วยความเสมอภาค (equality) ความเป็นธรรม (fairness) และความถูกต้อง (accuracy) เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิของประชาชนจะไม่ถูกละเมิดเมื่อมีการใช้อำนาจออกไป ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ทั้งนี้ในการใช้อำนาจต่าง ๆ ย่อมจะมีกลไกและวิธีการที่มีข้อแตกต่างกัน ตามบริบทหน้าที่ของหน่วยงานและกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำที่เรียกว่า กฎหมายปกครอง (administrative law) ซึ่งกฎหมายปกครองหมายถึง บรรดากฎหมายที่กำกับกับการจัดระเบียบของฝ่ายปกครอง หรือการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง<sup>2</sup> ทั้งนี้ในการดำเนินการของฝ่ายปกครองจะมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทน โดยเฉพาะอำนาจ ที่จะต้องใช้การตัดสินใจ (decision) ที่เรียกว่า อำนาจดุลพินิจ (discretion) เมื่อเจ้าหน้าที่ก็เป็นบุคคลธรรมดาทั่วไป ที่มีสองสถานะทั้งตัวแทนของฝ่ายปกครองคือเจ้าหน้าที่ และความเป็นเอกชนในตัวเอง ประกอบกับปัจจุบันโดยที่ในประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบไว้โดยตรงว่า การกระทำในลักษณะใดบ้างจะเข้าลักษณะของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ<sup>3</sup> ดังนั้นเมื่อไม่มีมาตรวัดที่ชัดเจนประกอบกับกฎหมายที่ขัดแย้งบัญญัติให้ดุลพินิจใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้บรรดาเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจดุลพินิจตัดสินใจในบางเรื่องโดยไม่ชอบทั้งที่คิดว่าตนใช้ความระมัดระวังในการใช้อำนาจนั้นโดยชอบ งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นตอบคำถามหลักว่า อะไรคือ หลักการ กรอบแนวคิด หรือองค์ประกอบสำคัญ ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ให้ตกเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้ คือ (1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่ป้องกัน การใช้ดุลพินิจให้ปราศจากความมิชอบด้วยกฎหมาย (2) กำหนดหลักการอันเป็นข้อเท็จจริง ที่นำไปใช้ประกอบการใช้อำนาจดุลพินิจของปกครองที่ป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจให้ปราศจากความมิชอบด้วยกฎหมาย (3) แนวปฏิบัติของฝ่ายปกครอง และองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ป้องกันและส่งผลต่อการใช้อำนาจดุลพินิจที่ปราศจากความมิชอบด้วยกฎหมาย

<sup>1</sup> องอาจ เจ๊ะยะหลี, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษร, 2565), หน้า 11.

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 20 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 120.

<sup>3</sup> บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตชัย, *การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง: กรณีศึกษาการปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559*, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560), หน้า 1-22.

ทฤษฎีและกรอบแนวคิดของโครงการวิจัยนี้มีดังนี้ (1) แนวคิดทฤษฎีกฎหมายของกฎหมาย (Rule of Law Theory) หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการตัดสินใจนั้นอยู่ภายในขอบเขตที่กำหนดโดยกฎหมาย ข้อบังคับ และแบบอย่างทางกฎหมาย หลักนิติธรรมเน้นความรับผิดชอบ ความเป็นธรรม และข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจ<sup>4</sup> ซึ่งกรอบแนวคิดทฤษฎีกฎหมายของกฎหมายยึดหลักที่ว่ารัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และการกระทำของรัฐทุกอย่างต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วย จากการศึกษาในงานวิจัยนี้จะพบได้ว่าการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะอย่างไรจึงจะไม่เป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น แนวคิดทฤษฎีกฎหมายของกฎหมายจึงเป็น กรอบแนวคิดหลัก (core framework) ที่ใช้ในการวิเคราะห์และกำหนดหลักเกณฑ์ของงานวิจัยนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างแนวทางปฏิบัติที่ช่วยให้การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิของประชาชนจะไม่ถูกละเมิดเมื่อมีการใช้อำนาจออกไป (2) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) หมายถึง ทฤษฎีการเลือกสาธารณะจะตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจในภาครัฐ รับทราบถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจ แต่เน้นย้ำถึงความสำคัญของการปรับอำนาจดังกล่าวให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะและข้อจำกัดทางกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้ในทางที่ผิด<sup>5</sup> ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าผู้มีอำนาจในภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง เป็นบุคคลที่ต้องมีเหตุผล (rational actor) เช่นเดียวกับคนทั่วไป แต่การจะเลือกกระทำในสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหาอำนาจ ตำแหน่งหรือผลประโยชน์ทางการเงิน โดยทฤษฎีนี้จะมองกระบวนการตัดสินใจในภาครัฐผ่านมุมมองของประโยชน์ส่วนตน เพื่อทำความเข้าใจว่าทำไมการตัดสินใจของรัฐจึงไม่สอดคล้องกับประโยชน์สูงสุดของประชาชนเสมอไป ในขณะเดียวกัน หลักการใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ก็มีบทบาทสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมดังกล่าว กฎหมายทำหน้าที่เป็นข้อจำกัด (constraint) ที่บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้อำนาจดุลพินิจภายใต้กรอบที่กำหนด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตหรือการเลือกปฏิบัติได้ ดังนั้น ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตน (self-interest) ซึ่งในหลักการใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อบังคับให้การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่เป็นไปเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ (public interest) อย่างแท้จริง ดังนั้นการมีกฎหมายที่ชัดเจนและมีกลไกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการลดความเสี่ยงจากการตัดสินใจที่เกิดจากผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งเป็นแนวคิดหลักที่ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะพยายามอธิบายถึงการใช้ดุลพินิจอย่างละเอียดและลึกซึ้ง (3) ทฤษฎีปรากฏการณ์นิยม (Phenomenological Theory) หมายถึง ความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นจาก

<sup>4</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554) หน้า 80-88; สมยศ เชื้อไทย, *ความรู้กฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 29 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).

<sup>5</sup> สุธิณี อัดถากร, *ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ: ฐานคติและการนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐของไทย*, วารสารนโยบายสาธารณะและการบริหารราชการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 (2560), หน้า 25-39.



การกระทำของมนุษย์ ที่ส่งผลต่อการวินิจฉัยในความหมายให้เปลี่ยนแปลงได้<sup>6</sup> เช่น ข้อเท็จจริง (ปรากฏการณ์) ที่เกิดขึ้นต่างกันเมื่อนำมาผสมกับพยานหลักฐานมีผลทำให้การวินิจฉัยในคดีอาจแตกต่างกันออกไป ทฤษฎีปรากฏการณ์นิยมเน้นการทำความเข้าใจจากประสบการณ์เชิงประจักษ์ หรือสิ่งที่ปรากฏต่อหน้าเราอย่างตรงไปตรงมา โดยมุ่งที่จะอธิบายว่าปรากฏการณ์ต่าง ๆ ถูกรับรู้และตีความอย่างไรให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายอย่างแท้จริง และในงานวิจัยนี้ หลักการดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในเชิงของข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นจะต้องนำมาพิจารณาพิเคราะห์ก่อนการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง และจะต้องตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นในแต่ละกรณี (phenomena) ซึ่งหมายความว่า การใช้ดุลพินิจจะต้องสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น หากข้อเท็จจริงแตกต่างกัน การตัดสินใจก็ควรแตกต่างกันไปด้วย ทฤษฎีนี้ช่วยให้เข้าใจว่าการตีความข้อกฎหมายเพื่อนำมาใช้กับข้อเท็จจริงนั้นเป็นสิ่งที่ต้องทำด้วยความระมัดระวัง เพราะการตีความที่แตกต่างกันของผู้มีอำนาจอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายจึงต้องคำนึงถึง "ปรากฏการณ์" ที่เป็นกลางและเป็นจริง เพื่อป้องกันการตีความที่แอบแฝงผลประโยชน์ส่วนตัว และเมื่อใดที่ฝ่ายปกครองจำต้องใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ทฤษฎีปรากฏการณ์นิยมจะทำหน้าที่เป็นกรอบแนวคิดที่สนับสนุนให้การพิจารณาคดีหรือการตัดสินใจของฝ่ายปกครองตั้งอยู่บน "แก่นแท้" ของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างเที่ยงตรง ไม่ใช่เพียงแค่การใช้กฎหมายตามตัวอักษรโดยไม่คำนึงถึงบริบทหรือผลกระทบที่แท้จริงที่เกิดขึ้นกับประชาชน ดังนั้น ทฤษฎีปรากฏการณ์นิยมจึงช่วยเสริมให้หลักการใช้อำนาจดุลพินิจมีความเป็นเหตุเป็นผลและเป็นธรรมมากขึ้น โดยมุ่งเน้นที่การตัดสินใจที่อิงอยู่กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏอย่างแท้จริงในแต่ละกรณี

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ สำหรับเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์ สังเคราะห์และเรียบเรียงรายละเอียด วิธีดำเนินการวิจัย ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยการศึกษาคำพิพากษา หนังสือ บทความวิชาการ รวมทั้งเอกสารการฝึกอบรมของสถาบันทางกฎหมายต่าง ๆ และคำวินิจฉัยของทนายความ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา และจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ จากอินเทอร์เน็ตที่มีแหล่งอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ (ช่วงเดือนกรกฎาคม – กันยายน 2567) มาเป็นหลักการ และกรอบแนวคิด ในการวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวกับการประเด็นการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

และการวิจัยเชิงปริมาณได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่ภาคสนามแบบสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านการสนทนาจากผู้ให้ข้อมูล โดยผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและมีผู้ช่วยนักวิจัยจดบันทึกประเด็นที่เกี่ยวข้องในงานวิจัย โดยใช้เครื่องมือวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์โดยไม่ได้บันทึกภาพและเสียง เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลไม่สะดวกในการบันทึกภาพและเสียง โดยได้มีการจัดเก็บ (ช่วงเดือนมกราคม – มีนาคม 2568) โดยผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยแบ่งกลุ่มฐานข้อมูล 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่หนึ่งประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจ

<sup>6</sup> วินัย ผลเจริญ, แนวคิดหลังอาณานิคมนิยม: บทสำรวจทฤษฎี และการประยุกต์ใช้เพื่อศึกษาสังคมและการเมืองไทย (มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2552); เอกสิทธิ์ ไชยภูมิ, การปกครองตามธรรมชาติ: กฎเหล็กสามข้อของการปกครองแบบผสม, วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์, ปีที่ 48 ฉบับที่ 1 (2561), หน้า 171-196

ในการใช้อำนาจดุลพินิจ และเคยผ่านการใช้อำนาจดุลพินิจมาแล้ว และเคยถูกฟ้องคดีและยังไม่ถูกฟ้องคดีต่อศาลในประเด็นการใช้อำนาจดุลพินิจ และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่สอง ตุลาการศาลปกครองในฐานะผู้ควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองและเกณฑ์ที่ใช้เลือกสำหรับตุลาการจะต้องเคยผ่านการวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองมาแล้ว และเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในประเด็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ในการสัมภาษณ์ทั้งสองกลุ่มใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกที่มีโครงสร้าง (in-depth interview) กับผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) โดยผู้วิจัยสร้างแบบคำถามที่กำหนดขึ้นจากหลักการสำคัญที่ผู้ใช้อำนาจดุลพินิจนำมาเป็นเกณฑ์ประกอบการใช้อำนาจดุลพินิจ และ คำถามของผู้ควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจที่มีหลักการสำคัญในการวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจดุลพินิจใดตกอยู่ภายใต้ความมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมีประเด็นคำถาม เช่น ท่านให้ความสำคัญกับองค์ประกอบหรือเงื่อนไขใดเป็นสิ่งสำคัญในการใช้อำนาจดุลพินิจ และ ท่านใช้หลักเกณฑ์ใดบ้างมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาว่าการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อได้ข้อมูลจากการจัดเก็บมาแล้ว

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาแยกประเภทแต่ละกลุ่มผู้ให้ข้อมูลโดยทำการ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ ตามความเหมือนกัน หรือสอดคล้องกัน และความขัดแย้งกัน จากความคิดเห็นของในแต่ละกลุ่ม โดยการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (content analysis) และเปรียบเทียบข้อมูล (data benchmarking analysis) จากแหล่งข้อมูลทั้ง 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ ข้อมูลจากฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้อำนาจดุลพินิจ และข้อมูลจากกลุ่มฝ่ายตุลาการในฐานะผู้ควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ถูกนำมาเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยแบบเกี่ยวข้อกัน ทั้งในกลุ่มและต่างกลุ่มของผู้ให้ข้อมูล เพื่อสรุปประเด็นต่างๆ รวมถึงความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎี และข้อมูลจากการวิจัยเชิงคุณภาพจากเอกสาร ตำรา หรือบทความที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบความถูกต้อง ข้อมูลที่วิเคราะห์แล้วจะถูกนำไปตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (content validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบมีดัชนีความสอดคล้อง (IOC) ไม่ต่ำกว่า 0.67 ในแต่ละข้อคำถาม

## 2. การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย

### 2.1 การใช้อำนาจดุลพินิจต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

#### 2.1.1 กฎหมายทั่วไป

ในการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายทั่วไป ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปที่ผลบังคับใช้ระบบในระบบกฎหมายไทย ข้อมูลที่ได้จากผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง “แนวทางการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย: ศึกษากรณีมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019” กล่าวคือการใช้ดุลพินิจนั้นต้องผูกพันตาม “หลักความเสมอภาค” หรือ “หลักความได้

สัดส่วน” หรือที่เรียกว่าความสมควรแก่เหตุ ซึ่ง “หลักความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) เป็นหลักการสำคัญที่ช่วยกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมาย ทั้งนี้ในการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นไปภายใต้กรอบความจำเป็นและความเหมาะสม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ล่วงเกินสิทธิหรือสร้างความเสียหายเกินจำเป็น หลักการนี้ถูกนำมาปรับใช้กับการใช้อำนาจดุลพินิจในประเทศไทย หลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ ที่ได้รับการยอมรับและใช้อย่างเป็นทางการนี้ โดยประกอบด้วยประกอบหลักการย่อย 3 ประการ คือ หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)<sup>7</sup> ที่คำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลดีและผลเสียของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งข้อมูลจากผลงานวิจัยนี้ยังสอดคล้องอย่างชัดเจนกับแนวคิดตามหลักการในทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่อง “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง” โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการรากฐานของนิติรัฐที่ผ่านปกครองต้องเคารพอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงหลักการ เช่น ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจขัดกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ<sup>8</sup> ก็ย่อมเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองตกอยู่ภายใต้ความมิชอบด้วยกฎหมายได้ ข้อมูลจากผลการวิจัยยังสะท้อนให้เห็นว่า ในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ มีการนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในทางปฏิบัติ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงอย่างละเอียด รอบด้าน และให้โอกาสคู่กรณีในการแสดงเหตุผลเพื่อให้เกิดความสมเหตุสมผล ซึ่งถือเป็นการประยุกต์ใช้หลักความเหมาะสมและความจำเป็นในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ความสำคัญกับหลักการและข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการใช้อำนาจดุลพินิจอย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นพื้นฐานสำคัญของนิติรัฐ

### 2.1.2 กฎหมายเฉพาะ

กฎหมายเฉพาะเป็นกฎหมายที่แยกออกมาบัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นมีความคล่องตัวและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็น การอำนวยความสะดวกของผู้ใช้กฎหมายทั้งในฐานะของฝ่ายปกครองเองหรือฝ่ายผู้ให้บริการในเรื่องนั้น ๆ เพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งว่าการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะนั้นๆ เพราะเป็นขอบเขตที่กฎหมายกำหนดขึ้นอย่างชัดเจนเพื่อควบคุมการบริหารฝ่ายปกครองในเรื่องนั้นๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งออกมาเพื่อเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ในป่า ที่ห้ามการบุกรุก ครอบครอง ก่อสร้าง หรือกระทำใด ๆ ที่ทำให้เสื่อมสภาพป่า ตลอดจนการแสวงประโยชน์อื่นใดที่ไม่ได้มีการอนุญาต เว้นแต่เป็นกรณียกเว้นตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้

<sup>7</sup> กาญจนา สุขชาบุรณ์, แนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย: ศึกษากรณีมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019, (ชลบุรี: คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2563), หน้า 202.

<sup>8</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 59-61.

การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้สิ่งที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้เมื่อนโยบายหรือแนวปฏิบัติขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ การใช้ดุลพินิจตามแนวนโยบายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดีเกี่ยวกับนโยบายกำกับคุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการไม้แปรรูป ซึ่งศาลชี้ชัดว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้<sup>9</sup> กล่าวคือ ผลการวิจัยนี้ยืนยันถึงความสำคัญของกรอบและขอบเขตในการจำกัดอำนาจและการควบคุมการใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับกฎหมายเฉพาะนี้ ตรงกับวัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่งในการกำหนดหลักเกณฑ์ และตลอดจนแนวปฏิบัติที่ช่วยป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจผิดกฎหมายในทางปฏิบัติต่าง ๆ

### 2.1.3 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

รัฐธรรมนุญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งมีผลเหนือกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั้งปวง นอกจากจะกำหนดโครงสร้างของรัฐและรูปแบบการปกครองของรัฐแล้ว ยังมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นสำคัญอีกด้วย หลักนี้เรียกว่าหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ (supremacy of the constitution) จึงสำคัญอย่างยิ่งต่อการใช้อำนาจทุกประเภทของฝ่ายปกครองจะต้องตระหนักถึงการหลีกเลี่ยงการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ผลการวิจัยนี้ยังสอดคล้องกับหลักการทางวิชาการเรื่อง “หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง” ในกรณีการใช้อำนาจดุลพินิจ หากการใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนุญ กล่าวคือ กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนุญ เช่น ใช้อำนาจดุลพินิจขัดกับหลักความเสมอภาค การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนุญ ย่อมมีผลให้การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายได้<sup>10</sup> กล่าวคือ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงการกำหนดหลักการและข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจดุลพินิจให้ชอบด้วยกฎหมายตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ โดยต้องยึดมั่นในข้อกำหนดของกฎหมายรัฐธรรมนุญ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติที่ช่วยป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

### 2.2 การใช้อำนาจดุลพินิจจะใช้ได้เมื่อมีกฎหมายให้ใช้

การใช้อำนาจฝ่ายปกครอง “แม้จะมองว่าการใช้อำนาจดุลพินิจเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย แต่ก็เป็นสิ่งชั่วร้ายและจำเป็น”<sup>11</sup> เพราะเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ฝ่ายปกครองสามารถบรรลุเป้าหมายในการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ หลีกเลี่ยงความไร้เอกภาพและความเคร่งครัดซึ่งอาจทำให้การบริหารล่าช้าหรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ในหลักการสำคัญแบ่งการใช้อำนาจออก 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) คือ อำนาจที่องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐต้องปฏิบัติเมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น

<sup>9</sup> บุญรัตน์ โชคบัณฑิตชัย, การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง: กรณีศึกษาการปฏิบัติตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1 (2560) หน้า 15

<sup>10</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 59-61.

<sup>11</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, หน้า 120.

ตามที่กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ได้บัญญัติกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วกับอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) คือ อำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หรือองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจโดยอิสระ เพราะฉะนั้นการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น มิใช่ว่าฝ่ายปกครองจะเลือกใช้เองได้อย่างอิสระเฉกเช่นหลักกฎหมายเอกชน ดังนั้นหากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเลือกใช้โดยไม่มีกฎหมายเปิดช่องให้ใช้ ผลที่ตามมาคือการใช้ดุลพินิจดังกล่าวตกเป็นดุลพินิจที่มีชอบด้วยกฎหมาย<sup>12</sup>

ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 97/2557 โดยโจทก์ได้อ้างว่าจำเลยในฐานะฝ่ายปกครอง มีคำสั่งของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ด้วยการไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย ต่อมาโจทก์ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งนี้ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ที่มีอำนาจพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว และให้โจทก์กลับเข้ารับราชการดังเดิม อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายกลับไม่ดำเนินการตามมติของ ก.พ.อ. โดยไม่มีการสั่งบรรจุกลับเข้ารับราชการ ซึ่งถือเป็นความงดเว้นการกระทำการไม่ใช้ดุลพินิจในกรณีที่ต้องใช้ ถือเป็นกรณการกระทำที่ผิดกฎหมาย ดังนั้นผลการวินิจฉัยนี้สอดคล้องกับกรอบองค์ความรู้ทางวิชาการและการกำหนดหลักการอันเป็นข้อเท็จจริง ตลอดจนการกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการใช้อำนาจ โดยการใช้อำนาจดุลพินิจต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้ใช้ และไม่สามารถเลือกใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจได้

### 2.3 การใช้ดุลพินิจต้องไม่นอกเหนืออำนาจที่ให้ไว้

สำหรับกรณนอกเหนืออำนาจหน้าที่นี้จะมีอำนาจ แต่ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กรณีการลงโทษวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กรณีเป็นการกระทำความผิดไม่ร้ายแรง จะสามารถลงโทษได้เฉพาะ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนเท่านั้น แต่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก การกระทำกรณนี้ถือว่าเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายบัญญัติไว้จึงส่งผลให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวตกอยู่ภายใต้ความมิชอบด้วยกฎหมายได้เช่นกัน ซึ่งจากผลการวินิจฉัยนี้สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ การศึกษาถึง ลักษณะของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จากหลักการทางวิชาการว่าอาจเกิดขึ้นได้ ในกรณี ที่มีการใช้ดุลพินิจมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือเกินขอบเขต คือ กรณีที่ฝ่าย ปกครองเลือกตัดสินใจวินิจฉัย หรือใช้มาตรการทางกฎหมายเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้<sup>13</sup> ดังนั้นผลการวิจัยในส่วนนี้เน้นย้ำถึงการกำหนดขอบเขตและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้กรอบของอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องอยู่บนพื้นฐานของอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนเท่านั้น จึงจะถือเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจให้ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองมีสิทธิใช้ดุลพินิจเฉพาะในเรื่องหรือประเด็นที่กฎหมายให้สิทธิหรือให้อำนาจ

<sup>12</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554), หน้า 80-88

<sup>13</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, *ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน*, หน้า 60-62.; สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, หน้า 249-250.

วินิจฉัยเท่านั้น การกระทำใด ๆ ที่นอกเหนืออำนาจที่ให้ไว้จึงถือเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขต

#### 2.4 การใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดต่อข้อเท็จจริง

ปัญหาใหญ่ของการบังคับใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law System) คือการตีความ หมายถึงการนำเอาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไปวินิจฉัยเข้ากับตัวบทกฎหมายที่มีการบัญญัติไว้แล้ว ทั้งนี้เมื่อใดที่มีการวินิจฉัยและตีความที่แอบแฝงหรือซ่อนเร้นผลประโยชน์ทับซ้อน การวินิจฉัยนั้นจะส่งผลถึงขั้นมิชอบด้วยกฎหมาย ปัจจัยหลักที่ทำให้การวินิจฉัยต่างกัน คือ ข้อเท็จจริง ทั้งนี้หากข้อเท็จจริงเหมือนกันการวินิจฉัยก็ต้องเหมือนกัน จึงจะทำให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองปลอดจากการมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผลจากศึกษาวิจัยนี้สอดคล้องกับหลักวิชาการเกี่ยวกับเรื่องการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง คือ การใช้ดุลพินิจยังต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน เพื่อควบคุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยพิจารณาความเหมาะสมกับกรณีแห่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป<sup>14</sup> และการไม่ใช้ดุลพินิจ หรือใช้ดุลพินิจบกพร่อง คือ กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ ดุลพินิจ รวมทั้งถูกผูกพันตามกฎหมายโดยมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจ แต่ฝ่ายปกครองไม่ใช้ดุลพินิจ ให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพแห่งข้อเท็จจริง ซึ่งอาจจะเกิดจากความประมาทเลินเล่อ หรือไม่เข้าใจ หรือสำคัญผิดว่าตนถูกผูกพันให้ต้องวินิจฉัยสั่งการเช่นนั้นโดยไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ<sup>15</sup> ผลการวิจัยนี้จึงสะท้อนให้ว่าหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างละเอียด รอบด้าน และเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความระมัดระวังในการรวบรวม ตรวจสอบ และประเมินข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างครบถ้วน เพื่อให้การตัดสินใจเกิดขึ้นบนข้อมูลที่ถูกต้องและสมเหตุสมผล

#### 2.5 การใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล

หน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง คือจัดทำประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการประสานความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคลให้เหมาะสม โดยต้องยึดถือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งประกอบด้วย หลักการย่อยสามประการ คือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ ดังนั้นทุกกิจการของฝ่ายปกครองจะต้องมองที่ประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก แม้แต่การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หากมีประโยชน์ส่วนบุคคลเข้าไปสมทบด้วยจะส่งผลให้การใช้อำนาจดุลพินิจตกเป็นดุลพินิจที่มิชอบ การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นต้องดำเนินไปภายใต้หลักความสมดุลระหว่างอำนาจการตัดสินใจ (discretionary power) กับ ผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้เกิดความชอบธรรม โปร่งใส และไม่ขัดต่อหลักจริยธรรมของ

<sup>14</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ, วารสารกฎหมายปกครอง, ปีที่ 8 ฉบับที่ 8 (2532), หน้า 33-58.

<sup>15</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, นิตยสารบทสันติคดี, ปีที่ 42 ฉบับที่ 3 (2529), หน้า 60-62.; สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), หน้า 249-250.

เจ้าหน้าที่รัฐ ผลการวิจัยพบว่า ผู้ใช้อำนาจดุลพินิจจำเป็นต้องแยกแยะ “สัดส่วนของดุลพินิจที่เป็นอิสระ” ออกจาก “สัดส่วนของประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ” และต้องมั่นใจว่าการตัดสินใจนั้นมีความสมดุลระหว่าง “ความถูกต้องตามกฎหมาย” กับ “ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง” โดยไม่เอนเอียงหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง ญาติ พวกพ้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ไม่ว่าจะบุคคลเหล่านั้นจะอยู่ในกลุ่มที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น หากเจ้าหน้าที่รัฐ ในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับบุคคลใด เช่น เป็นเพื่อนกับผู้มีบุตรซึ่งได้รับผลประโยชน์จากการตัดสินใจ แม้บุคคลดังกล่าวจะไม่อยู่ในข่ายที่กฎหมายห้ามตามมาตรา 13 แต่การตัดสินใจในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่บุคคลนั้นย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ ขาดความสมดุลระหว่างความเป็นธรรมกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล และส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือทางจริยธรรมของผู้ใช้อำนาจ หลักการนี้จึงชี้ให้เห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับกฎหมายนั้นไม่เพียงต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น หากยังต้องคำนึงถึงมิติทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) และการจัดลำดับความสำคัญให้แก่ผลประโยชน์สาธารณะเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

### 3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 3.1 บทสรุป

จากผลการวิจัยที่ผสมผสานระหว่างข้อมูลทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ ผลของการศึกษาจากเอกสาร ตำรา และบทความที่เกี่ยวข้อง เมื่อผสมเข้ากับข้อมูลเชิงลึกที่ผ่านการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลทั้งในกลุ่มผู้ใช้อำนาจปกครองและกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมาย (ตุลาการ) แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ซึ่งหลักการเหล่านี้คือกรอบที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของรัฐไม่ให้เกินขอบเขตและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการยึดโยงการตัดสินใจกับกฎหมาย และ บรรทัดฐาน ที่มีอยู่เดิม หากไม่มีกฎหมายโดยตรง จะพิจารณาจาก "แนวทางปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาคนก่อน" หรือ "หน่วยงานประเภทเดียวกัน" ซึ่งแนวคิดนี้สะท้อนหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายรองรับ (no power without a law) และต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่สูงกว่า

นอกจากนี้ การอ้างอิงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งปรากฏบ่อยครั้งในการสัมภาษณ์ยืนยันถึงการยอมรับว่าคำพิพากษาของศาลเป็นหนึ่งใน บ่อเกิดของกฎหมาย (Sources of Law) ที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นถึงการยึดถือ หลักความสม่ำเสมอ ในการใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งสะท้อนถึงหลักความเสมอภาคอย่างชัดเจนบนข้อเท็จจริง ปฏิบัติต่อประชาชนในสถานการณ์เดียวกันอย่างเท่าเทียมกันนี้

อันเป็นแก่นของหลักความเสมอภาคที่ว่า "ทุกคนเสมอกันในกฎหมาย" เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติโดยมิชอบ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 236/2554 ที่ระบุว่า หากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากเดิมได้

สำหรับหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) แม้ผู้ให้ข้อมูลไม่ได้ใช้คำว่า "หลักความได้สัดส่วน" โดยตรง แต่แนวทางการใช้ดุลพินิจที่ผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มผู้ใช้อำนาจปกครองให้ไว้ เช่น การพิจารณาจากข้อเท็จจริงอย่างละเอียดและรอบด้าน และ การรักษาสมดุลระหว่างดุลพินิจต่อสาธารณประโยชน์กับประโยชน์ของบุคคล กล่าวคือ เป็นการนำหลักความได้สัดส่วนมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ประกอบด้วยหลักการย่อย 3 ประการคือ หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) การพิจารณาว่าการใช้อำนาจเหมาะสมกับวัตถุประสงค์หรือไม่ หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) การเลือกใช้วิธีการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด หลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ (Proportionality in the Narrow Sense) การเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ได้รับกับความเสียหายที่ประชาชนต้องแบกรับ และผู้ให้ข้อมูลท่านหนึ่งกล่าวถึงกรณีที่ต้องพิจารณา "ว่าทำไมถึงมีดุลพินิจที่แตกต่างกัน" ในคดีชุดดินถล่มดิน ซึ่งต้องดูที่ ข้อเท็จจริง ว่าการกระทำนั้น สร้างความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือไม่ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่คำนึงถึง "ความได้สัดส่วน" ของการกระทำเป็นอย่างดี

โดยสรุป การวิจัยยืนยันว่าถึงแม้กฎหมายจะให้อิสระในการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่ในทางปฏิบัติแล้วการใช้ดุลพินิจไม่ได้เป็นไปโดยอำเภอใจ หากแต่ถูกควบคุมด้วยทฤษฎีและหลักกฎหมายอย่างเข้มงวด แนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะยึดโยงตนเองกับกฎหมาย หลักความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความโปร่งใส ซึ่งเป็นรากฐานของระบบนิติรัฐ นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมาย (ตุลาการ) ก็ตอบย้ำว่าศาลปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามหลักกฎหมายเหล่านี้อย่างเคร่งครัด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวทางการปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่ถูกต้องชอบด้วยกฎหมายนั้นคือการผนวกเอาหลักนิติรัฐมาใช้เป็นเครื่องมือควบคุมตนเอง และใช้เป็นเกราะป้องกันความมิชอบด้วยกฎหมายในเวลาเดียวกัน ซึ่งงานวิจัยนี้ได้เสนอแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างมั่นใจและเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง

จากการศึกษางานวิจัยนี้พบว่ากลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้งสอง ต่างมีแนวคิดและหลักการที่สอดคล้องกันในการควบคุมการใช้ดุลพินิจ โดยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกยืนยันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจ แต่ยึดโยงอยู่กับหลักกฎหมายสำคัญ ตามหลักหลักนิติรัฐ ที่เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความสมเหตุสมผลของการกระทำทางปกครอง การที่ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานจริงกล่าวถึงการอ้างอิงแนวทางปฏิบัติเดิมหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แสดงให้เห็นว่าหลักกฎหมายเหล่านี้ได้ถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติจริง ๆ และกลายเป็นบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกัน ในด้านการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ งานวิจัยได้วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบจากมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ผลการวิจัยยืนยันสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า หากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อการบริหาร



งานภาครัฐ กลุ่มผู้ใช้อำนาจปกครองยอมรับว่า การขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนส่งผลกระทบต่อความลังเลในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐ การวิเคราะห์ยังชี้ให้เห็นว่าปัญหาไม่ได้เกิดจากความตั้งใจที่จะทุจริตเพียงอย่างเดียว แต่มีที่มาจากความไม่รู้หรือไม่เข้าใจในหลักกฎหมายที่ใช้ควบคุมดุลพินิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้บริหารที่ไม่มีพื้นฐานด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นต้นตอที่ทำให้การตัดสินใจไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนในภายหลังได้

จากการรวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก งานวิจัยได้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้โดยการนำเสนอแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเพื่อป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งเป็นผลสรุปจากประสบการณ์จริงของผู้ปฏิบัติงานและมุมมองของผู้ควบคุมการใช้อำนาจ แนวทางเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงทฤษฎี แต่เป็นหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ทันที ได้แก่ การยึดโยงกับกฎหมาย การใช้อำนาจดุลพินิจภายใต้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย การตัดสินใจบนข้อเท็จจริง การให้เหตุผลอย่างโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ การรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจดุลพินิจและการตัดสินใจ การสร้างกลไกการตรวจสอบภายใน และการยึดหลักประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคล แนวทางที่ได้จากงานวิจัยนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการเป็น "เกณฑ์" หรือ "คู่มือ" ให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการตัดสินใจอย่างมั่นใจและเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นกรอบที่ช่วยป้องกันการถูกฟ้องคดีในชั้นศาล ซึ่งจะช่วยลดภาระงานของศาลปกครองและเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการทำงานของภาครัฐได้อีกด้วย

### 3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

เมื่องานวิจัยนี้ได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองแล้ว การนำผลไปพัฒนาต่อยอดสร้างกลไก แห่งการรับรู้ และวิธีการนำเอาผลงานวิจัยนี้ไปใช้ โดยให้หน่วยงานทางปกครองที่ต้องใช้กฎหมายปกครองในฐานะต่าง ๆ เข้าใจถึงหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อให้การใช้อำนาจดุลพินิจไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีผลบังคับใช้ในรูปแบบของ "กฎ" ให้เป็นมาตรฐานกลาง ผู้วิจัยได้เสนอแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจให้ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง โดยแนวปฏิบัติดังกล่าวประกอบด้วย การยึดโยงกับกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เพื่อให้การตัดสินใจอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและไม่เกินขอบเขตที่กำหนด, การให้เหตุผลและคำอธิบายประกอบการตัดสินใจอย่างโปร่งใส เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถตรวจสอบได้, การรับผิดชอบต่อผลแห่งการใช้อำนาจดุลพินิจของตนเอง ทั้งในทางปกครองและจริยธรรมราชการ, การสร้างกลไกตรวจสอบภายใน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ, และการเสริมสร้างความรู้ด้านกฎหมายปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจ ให้เข้าใจถึงหลักความได้สัดส่วน ความเสมอภาค และหลักนิติรัฐอย่างถูกต้องและสามารถนำไปใช้ได้จริงในสถานการณ์หลากหลาย

สำหรับการนำผลการวิจัยไปพัฒนาต่อยอดสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป โดยเน้นการศึกษาเชิงลึกเฉพาะกลุ่ม เพื่อศึกษาทำความเข้าใจแนวคิดและหลักการที่เจ้าหน้าที่นำผลการวิจัยนี้ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานจริง โดยผ่านการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ที่ใช้แบบสอบถาม (questionnaire) กับกลุ่มตัวอย่างที่ใหญ่ขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจากหลายหน่วยงานทั่วประเทศ เพื่อตรวจสอบและ

ยืนยันว่าหลักการที่ได้จากงานวิจัยนี้ (เช่น การยึดกฎหมาย ความเสมอภาค ความโปร่งใส ฯลฯ) เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติอย่างแพร่หลายและได้ผลเพียงใด รวมถึงการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างภูมิภาคหรือประเภทของหน่วยงาน นอกจากนี้ยังอาจพัฒนาเป็นการวิจัยเชิงกรณีศึกษาเฉพาะเรื่อง ที่มีการศึกษาเชิงลึกในประเด็นปัญหาที่พบบ่อยจากการใช้ดุลพินิจ เช่น การใช้อำนาจดุลพินิจในการออกใบอนุญาต ศึกษาเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาตต่าง ๆ เช่น ใบอนุญาตก่อสร้าง ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ เพื่อวิเคราะห์ว่าปัจจัยใดที่ทำให้เกิดการฟ้องร้องคดีในศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่ที่สามารถปรับปรุงขั้นตอนการพิจารณาได้อย่างไร หรือจะเป็นการวิจัยในเชิงเปรียบเทียบกฎหมาย การเปรียบเทียบหลักการและแนวทางปฏิบัติการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในประเทศไทยกับประเทศอื่นที่มีระบบกฎหมายใกล้เคียง จะช่วยให้เห็นจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบไทย และสามารถนำหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมมาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม

## รายการอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์, **ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน**, นิตยสารบพัณฑิตย, ปีที่ 42 ฉบับที่ 3 (2529).
- กาญจนา สุขชาบุรณ์, **แนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย: ศึกษากรณีมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019**, (ชลบุรี: คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2563).
- บุญญรัตน์ โชคบัณฑิตชัย, **การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง: กรณีศึกษาการปฏิบัติตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559**, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560).
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549).
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, **กฎหมายปกครองภาคทั่วไป** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554) หน้า 80-88
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ**, วารสารกฎหมายปกครอง, ปีที่ 8 ฉบับที่ 8 (2532).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 20 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย**, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545) หน้า 133
- วินัย ผลเจริญ, **แนวคิดหลังอาณานิคมนิยม: บทสำรวจทฤษฎี และการประยุกต์ใช้เพื่อศึกษาสังคมและการเมืองไทย** (มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2552).
- สมยศ เชื้อไทย, **ความรู้กฎหมายทั่วไป**, พิมพ์ครั้งที่ 29 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).
- สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559).
- สุธินี อัดถากร, **ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ: ฐานคติและการนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐของไทย**, วารสารนโยบายสาธารณะและการบริหารราชการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 (2560), 25-39.
- งามอาจ เจ๊ะยะหะลี, **กฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษร, 2565).
- เอกลักษณ์ ไชยภูมิ, **การปกครองตามธรรมชาติ: กฎเหล็กสามข้อของการปกครองแบบผสม**, วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์, ปีที่ 48 ฉบับที่ 1 (2561), 171-196