

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและหลักการพื้นฐานของการอ้างเหตุผล ในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

ในการศึกษาเรื่องการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการโดยศาลปกครอง ศึกษาเฉพาะการอ้าง”เหตุผล” ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนี้ ได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิดทฤษฎี รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 1. แนวคิดและหลักการพื้นฐานทางด้านกฎหมายและปรัชญา

##### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางกฎหมาย

(1) สิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(2) สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539

##### 1.2 ข้อคิดทั่วไปเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

(1) ความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชนในรัฐเสรีประชาธิปไตย

(2) กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

##### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรม

(1) ความหมายของความยุติธรรม

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับความยุติธรรม

(3) แนวคิดความยุติธรรมในการบริหารราชการ

##### 1.4 แนวคิดของการให้เหตุผล

(1) ความสำคัญของเหตุผลในทางพุทธศาสนาและกฎหมาย

(2) วิธีคิดหาเหตุผล

(3) การให้เหตุผลในกฎหมายและการให้เหตุผลในคำพิพากษา

#### 2. แนวคิดและหลักการพื้นฐานที่ฝ่ายปกครองใช้ในการอ้างเหตุผล

##### 2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

(1) ความหมายของการกระทำทางปกครอง

(2) ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทาง

ปกครอง

- 2.2 อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง
- 2.3 ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรต่าง ๆ
- 2.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
- 2.5 แนวคิดระบบบริหารภาครัฐที่ดี
  - (1) ระบบบริหารภาครัฐที่ดีกับความคาดหวังของประชาชน
  - (2) การบริหารกิจการภาครัฐที่ดีกับภาวะความเป็นผู้นำ
- 2.6 การบริหารงานบุคคลในระบบราชการ
  - (1) หลักการและความสำคัญในการแต่งตั้งโยกย้ายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
  - (2) การบริหารราชการยุคใหม่
  - (3) การใช้ดุลพินิจในการย้ายข้าราชการ
- 2.7 การบริหารงานบุคคลของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส
3. แนวคิดและหลักการสำคัญเกี่ยวกับบทบาทของศาลปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
  - 3.1 ความหมายและความสำคัญของของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
  - 3.2 องค์กรศาลปกครอง
  - 3.3 บทบาทและหลักการสำคัญเกี่ยวกับประโยชน์ของการจัดตั้งศาลปกครอง
  - 3.4 องค์กรตุลาการศาลปกครอง
  - 3.5 จิตวิญญาณใหม่ของกระบวนการความยุติธรรม
4. ผลสรุปแนวคิดและหลักการพื้นฐานของการอ้างเหตุผล
  - 4.1 ผลสรุปแนวคิดในแนวทางปรัชญา
  - 4.2 ผลสรุปแนวคิดในแนวทางนิติศาสตร์
  - 4.3 ผลสรุปแนวคิดในแนวทางรัฐศาสตร์
  - 4.4 ผลสรุปแนวคิดในแนวทางการบริหารการจัดการ
5. กรอบแนวคิดในการศึกษา

## 1. แนวคิดและหลักการพื้นฐานการอ้างเหตุผล ทางด้านปรัชญาและกฎหมาย

### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางกฎหมาย

สิทธิ (Right) เป็นอำนาจหรือประโยชน์อันชอบธรรม (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2525, น. 822) ของมนุษย์ทุกคนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง เป็นข้อเรียกร้องอย่างเป็นทางการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นละเมิดต่อสิทธิของผู้เป็นเจ้าของสิทธินั้น (วิชัย อึ้งประพันธ์, 2537, น. 131) ด้วยเหตุนี้บุคคลอื่นจึงต้องเคารพในพฤติกรรมหรือเจตนาของผู้เป็นเจ้าของสิทธิ ขณะเดียวกันผู้เป็นเจ้าของสิทธิก็มีหน้าที่ต่อผู้อื่นในทำนองเดียวกัน สิทธิจึงคู่กับหน้าที่เสมอ โดยนัยทางกฎหมาย สิทธิจึงเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เป็นประโยชน์ที่ผู้เป็นเจ้าของสิทธิพึงได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย ส่วนเสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นเป็นอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลและเสรีภาพเป็นความมีอิสระของบุคคลที่จะกระทำการหรือละเว้นการกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระหว่าง สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ มีความหมายและความเชื่อมโยงที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ และเสรีภาพก็ถือเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง ฉะนั้น เมื่อมีการกล่าวถึงสิทธิ จึงหมายถึงความรวมถึงเสรีภาพด้วย แต่กระนั้นสิทธิและเสรีภาพก็มีความแตกต่างกันในแง่ที่ว่า สิทธิเป็นอำนาจของบุคคลผู้เป็นเจ้าของสิทธิเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นหรือแม้กระทั่งองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน ขณะเดียวกันสิทธิก็ก่อให้เกิดหน้าที่กับบุคคลอื่นหรือองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธินั้นด้วย แต่เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยอิสระปราศจากการควบคุมจากผู้หนึ่งผู้ใด และการมีเสรีภาพของบุคคลคนหนึ่ง ก็จะทำให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นหรือองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องละเว้นจากการกระทำใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางการใช้เสรีภาพของผู้นั้น แต่การมีเสรีภาพก็ได้มีความหมายเลยไปถึงการมีอำนาจที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อการส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้สามารถใช้เสรีภาพได้อย่างไม่มีขอบเขต

## (1) สิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2550

รัฐธรรมนูญ (Constitution) หมายถึง บรรดาบทกฎหมาย แบบแผน ซึ่งจัดระเบียบทางการเมือง การปกครองภายในรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือบรรดาบทกฎหมาย แบบแผน ซึ่งสถาปนาองค์กรของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองในนามของรัฐ กำหนดกระบวนการในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง รวมตลอดถึงกำหนดหลักการทั่วไปว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และถึงแม้รัฐทุกรัฐจะมีรัฐธรรมนูญและส่วนมากก็จะมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีเฉพาะบางรัฐเท่านั้นที่มีรัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตยที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญในลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) รัฐธรรมนูญตามแนวคิดนี้ มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น เสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน การทำสัญญาและการประกอบอาชีพ เป็นต้น ลักษณะของรัฐธรรมนูญนี้ จะมีหลักการสำคัญของระบบนิติรัฐ (Legal state) คือ หลักการที่รัฐต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและเพื่อป้องกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ รัฐจึงต้องมีอำนาจจำกัดและต้องยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การที่รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ โดยปรากฏตามบทบัญญัติมาตรา 29 ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ บทบัญญัตินี้วัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่น มีผลก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยอำเภอใจ นอกจากนี้ การตรากฎหมายล่วงล้ำแดนกรรมสิทธิ์และเสรีภาพของประชาชนจะต้องพอสมควรแก่เหตุและไม่กระทบกระเทือนถึงแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ฉะนั้นด้วยอำนาจของบทบัญญัตินี้จึงไม่เพียงแต่จะถือเป็นรากฐานทางความคิดของหลักนิติรัฐเท่านั้น แต่เป็นมาตรที่ศาลรัฐธรรมนูญ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2547, น. 156) จะต้องนำมาใช้ในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอื่นด้วย

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญในรัฐประชาธิปไตย จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ถึงแม้บางองค์กรจะมีที่มาจากตัวแทนของประชาชนก็ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ แต่จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็กฎหมายในระดับใด แต่กระนั้น รัฐธรรมนูญก็

เป็นแต่เพียงกฎ กติกาที่ใช้บังคับในสังคมประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ไม่ใช่เครื่องหมายสำคัญประการเดียวที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ เพราะเนื้อหาของความเป็นประชาธิปไตยนั้น เกิดจากหลักการสำคัญ คือ อุดมการณ์ประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นความเสมอภาคและเสรีภาพของประชาชน การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า มีความเท่าเทียมกัน ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และอุปนิสัยและวิถีชีวิตประจำวันของคนในสังคมมีความเป็นประชาธิปไตย เช่น รู้จักเคารพเหตุผลของคนมากกว่าตัวบุคคล รู้จักการประนีประนอม ผ่อนปรน และยินดีที่จะรับฟังความเห็นที่แตกต่างด้วยความเข้าใจ คนในสังคมมีระเบียบวินัยและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้หลายประการ แต่สามารถจำแนกประเภทใหญ่ได้ 3 ประเภท (สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2547, น. 56) ดังนี้

(1.1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย ในเคหะสถาน ในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน ในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว เช่น

สิทธิในความเสมอภาค มีบัญญัติไว้ในมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบทบัญญัตินี้มีลักษณะไม่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ฯลฯ

จากบทบัญญัติในมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักการสำคัญในหลัก “ความเสมอภาค” ว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาค จึงไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ต้องปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกัน

ในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะกรณีของบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท แล้วปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไปนั้น รัฐธรรมนูญได้วางข้อจำกัดการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐไว้ว่า การนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาอ้าง เพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกัน หากเป็นไปโดยไม่เป็นธรรมก็ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแห่งการรับฟัง ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ฉะนั้น หัวใจสำคัญของหลักความเสมอภาค ก็คือ ผู้มีอำนาจต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันตามลักษณะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันหรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ถือเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันเพราะเหตุแห่งความแตกต่างของสภาพร่างกายฯ โดยไม่เป็นธรรม (สำนักงานศาลปกครอง, 2551, น.180) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือสุขภาพของบุคคลมาอ้าง เพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวให้ต่างไปจากบุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในคดีที่คณะกรรมการอัยการมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย เนื่องจากกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกฯ ได้รับรายงานผลการตรวจร่างกายจากคณะกรรมการการแพทย์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีรูปร่างพิการ เดินขาเกะแผลก กล้ามเนื้อแขนลีบจนถึงปลายมือทั้งสองข้าง กล้ามเนื้อขาลีบ จนถึงปลายเท้าทั้งสองข้าง กระดูกสันหลังคด ได้รับการผ่าตัดตามเหล็กที่กระดูกสันหลังเพื่อให้ไหล่ทั้งสองข้างเท่ากัน จึงเป็นผู้มีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการตามมาตรา 33 (11) แห่งระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้สภาพทางกายของผู้ฟ้องคดีจะพิการ แต่ไม่ถึงขั้นจะเป็น

อุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานของอัยการ การที่มีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดี โดยมีได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงาน จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง เป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 33 (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2521 และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 142/2547)

(1.2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพในการมีและใช้ทรัพย์สิน ในการทำสัญญา

(1.3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิในการรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นสมาคม เป็นพรรคการเมือง

(2) สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2539 มีหลักการและเหตุผลว่า 1. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครอง ทำให้การพิจารณาทางปกครองเกิดความรวดเร็ว โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ 2. เพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย 3. ให้การดำเนินการทางปกครองสามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ฉะนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองว่า จะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) ที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะราย ไม่ใช่อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2.1) ความหมายของการปฏิบัติราชการทางปกครองและการพิจารณาทางปกครอง โดยมาตรา 5 ของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดความหมายไว้ดังนี้

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลงโอน สงวน ระบุหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

จากความหมายดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลบังคับกับคู่กรณี ซึ่งถือเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเป็นหลักประกันประสิทธิภาพของการดำเนินกิจการของรัฐในอันที่จะปกป้องและรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(2.2) ลักษณะของสิทธิที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (สำนักงานศาลปกครอง, 2551, น. 17-18) ไว้หลายประการ

1) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย (หลักการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่) ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” หลักการนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองคู่กรณีจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อบังคับกับตน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ หมายถึง บุคคล คณะบุคคลหรือนิติ

บุคคล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 5)

2) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง (หลักกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง) ตามมาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดเป็นหลักการสำคัญว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเป็นผู้พิจารณา ไม่ว่าจะมีความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางความสัมพันธ์ เช่น เป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี คือเป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้อง เป็นเจ้านายหรือลูกหนี้เป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง หรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางพฤติกรรม เช่น มีเหตุโกรธเคืองคู่กรณี เป็นต้น

นอกจากนั้น เพื่อให้สิทธิของประชาชน ได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง กฎหมายนี้ก็กำหนดให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองได้โดยการคัดค้านความเป็นผู้มีส่วนได้เสียนั้น ยิ่งกว่านั้น หากเจ้าหน้าที่นั้นเห็นว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ก็จะต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป

3) สิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการพิจารณาทางปกครอง กรณีที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ เพราะในบางครั้งคู่กรณีอาจไม่มีความรู้ ความสามารถที่เพียงพอที่จะชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ในกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด และในกรณีนี้ถือว่าการกระทำของทนายความหรือที่ปรึกษาที่กระทำต่อหน้าคู่กรณีเป็นการกระทำของคู่กรณี ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องคัดค้านการกระทำนั้นเสียแต่ในเวลานั้นหากไม่เห็นด้วย นอกจากนั้น ในกรณีที่เป็นการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีสามารถแต่งตั้งผู้ทำการแทนคู่กรณีได้

4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาด้วยความเรียบง่าย สะดวก รวดเร็วและประหยัด (หลักความเรียบง่าย รวดเร็ว) โดยมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองตามความเหมาะสมแก่กรณีอย่างไร้

ตาม หลักการนี้ได้ถูกรองรับโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

5) สิทธิที่จะได้รับการแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (หลักการได้รู้สิทธิและหน้าที่) มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี เช่น สิทธิที่จะได้รู้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการชี้แจงโต้แย้ง สิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และถ้าคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องหรือข้อความอ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องแนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

6) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ในการหาข้อเท็จจริง (หลักการพิจารณาแบบไต่สวน) ในมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการพิจารณาทางปกครอง ถือเป็นหน้าที่เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่คู่กรณีจะต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง แจ่มพยานหลักฐานให้เจ้าหน้าที่ทราบด้วย

7) สิทธิที่จะได้รับโอกาสชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน (หลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ) ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีที่คำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งเพื่อแสดงพยานหลักฐานของตน หลักการนี้มีเจตนารมณ์สำคัญ 2 ประการ (สำนักงานศาลปกครอง, 2551, น. 93) คือ

1. เพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับบุคคลที่เป็นคู่กรณีโดยการให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน

2. เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเปิดโอกาสจะทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งอย่างรอบด้านและสมเจตนารมณ์ของกฎหมายอันถือเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพขณะเดียวกันก็กระทบกับสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของปัจเจกชนน้อยที่สุด

สิทธิที่จะได้รับโอกาสชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ได้รับการยกเว้นหลายประการ ตามมาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นข้อยกเว้นไม่เด็ดขาด เช่น คำสั่งย้ายข้าราชการ ถือเป็นคำสั่งตามที่

กำหนดไว้ใน (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งแต่อย่างใด เช่น คำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2550) ข้าราชการไปดำรงตำแหน่งอื่นเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง

8) สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร (หลักการเข้าถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ) ในมาตรา 31 มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ เท่าที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง ชี้แจงหรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนได้ เว้นแต่ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับ เจ้าหน้าที่จะไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารนั้นก็ได้

9) สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผล (หลักการให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง) ในมาตรา 36 มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือจะต้องลงวันที่ ลายมือชื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ระบุชื่อและตำแหน่งผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องระบุเหตุผลไว้ด้วย ซึ่งเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้อง ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ 1. เหตุผลของข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่รับฟังและใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง 2. เหตุผลของบทกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองและ 3. เหตุผลและมูลเหตุจูงใจที่เจ้าหน้าที่ใช้เป็นข้อยุติในการออกคำสั่งทางปกครอง ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่นำมาอ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ

ทั้งนี้ การที่กฎหมายบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่กรณีได้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้เหตุผลใดในการออกคำสั่ง เหมาะสมหรือไม่และการออกคำสั่งนั้น ชัดต่อข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหรือไม่ ขณะเดียวกันในแง่ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก็จะได้มีโอกาสทบทวนการออกคำสั่งของตนว่าถูกต้องและเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ โดยใช้วิจาร์ณญาณตรวจสอบกลับกรองเรื่องที่เกิดขึ้นประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ เพราะกรณีดังกล่าวอาจถูกนำไปพิจารณาในชั้นของการทบทวนคำสั่งทางปกครองหรือการควบคุมการกระทำทางปกครองในชั้นการอุทธรณ์หรือการพิจารณาขององค์กรตุลาการที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีพิพาทต่อไป

10) สิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (หลักการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์) ในมาตรา 44 มาตรา 45 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยหลักทั่วไปคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลนับแต่ผู้รับคำสั่งได้รับคำสั่งทางปกครองนั้น ฉะนั้น หากผู้รับคำสั่งทางปกครอง (คู่กรณี) ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งย่อมใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวหรือขอทุเลาการบังคับใช้ เพราะการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครองย่อมมีมาตรการการบังคับตามมาเสมอ

กฎหมายฉบับนี้ จึงกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบว่าหากผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ผู้รับคำสั่งก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ต่อใคร ภายในเวลาใด อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดการอุทธรณ์ไว้ กฎหมายนี้จึงกำหนดให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และหากเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ จะมีผลให้ระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดขยายไปเป็นหนึ่งปี

ในการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน แต่หากมีเหตุจำเป็นไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าวได้ ให้ขยายออกไปอีกไม่เกินสามสิบวัน ในการนี้เจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะจะเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ปัญหาข้อเท็จจริงหรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นในทางใดไม่ว่าจะเป็นการสร้างภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

(2.3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและจากการจำแนกสิทธิของประชาชนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าได้ก่อให้เกิดหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหลายประการ ทั้งในขั้นก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ในขั้นการออกคำสั่งทางปกครองและในขั้นหลังจากการออกคำสั่งทางปกครอง บังคับกับคู่กรณีแล้ว กล่าวคือ

(1) ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่พิจารณานั้นให้ได้อย่างครบถ้วนรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นในด้านของพยานหลักฐาน พยานผู้เชี่ยวชาญหรือถ้อยแถลงของคู่กรณี โดยเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางตามความเหมาะสมของเรื่องนั้น ๆ ไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี เพื่อให้สามารถรับฟังได้เป็นข้อยุติว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากสาเหตุใด เพราะเหตุใด ซึ่งการตรวจสอบข้อเท็จจริงนี้จะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ก่อนเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่ยังมีหน้าที่แจ้งสิทธิของคู่กรณีที่กฎหมายรับรองไว้ให้คู่กรณีทราบ เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือแต่งตั้งผู้ทำการแทน เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่คู่กรณีจำเป็นเพื่อใช้ในการโต้แย้ง ป้องกันสิทธิของเขา ตลอดจนการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจง โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอทั้งในแง่ของระยะเวลาและในแง่ของเนื้อหาสาระ

(2) ในขั้นการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องแสดงผลให้คู่กรณีทราบด้วยว่า คำสั่งทางปกครองนั้นได้อาศัยเหตุผลใด ทั้งเหตุผลของข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ เหตุผลของบทบัญญัติข้อกฎหมายใด และเหตุผลที่เป็นข้อพิจารณาหรือสนับสนุนการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอย่างชัดเจนว่าให้ยื่นกับใคร ภายในเวลาเท่าใด

(3) ในขั้นภายหลังจากการออกคำสั่งทางปกครอง กรณีคู่กรณีมีข้อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ นอกจากเจ้าหน้าที่มีหน้าที่รับคำอุทธรณ์แล้ว ยังต้องมีหน้าที่ที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกไปนั้นไม่ถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งนั้นได้

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่มีแนวคิดสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ได้บังคับใช้กับการกระทำทางปกครองในกรณีอื่น ๆ เช่น การออกกฎ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ

ต่าง ๆ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์

## 1.2 ข้อคิดทั่วไปเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นหัวใจสำคัญของการปกครอง โดยมีกฎหมายเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชนในรัฐ เรียกว่า นิติรัฐ (Legal state) หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ ด้วยเหตุนี้รัฐในสังคมประชาธิปไตย จึงต้องยอมตนให้อยู่ภายใต้ขอบเขตบังคับของกฎหมาย การใช้อำนาจของรัฐจะกระทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะทำได้เท่าที่กฎหมายอนุญาตเท่านั้น แต่เนื่องจากรัฐมีภารกิจสำคัญในการดำเนินกิจการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงมีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ในบางเรื่องโดยมีกฎหมายให้อำนาจ ฉะนั้น ผู้ปกครองในรัฐหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ในรัฐ จึงไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ในรัฐเสรีประชาธิปไตย กฎหมายจึงเป็นทั้งเครื่องมือที่จะรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกัน ก็เป็นข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

### (1) ความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชนในรัฐเสรีประชาธิปไตย

ในนิติรัฐ (Legal state) เป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of law) ซึ่งทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ทุกอย่าง ต้องทำตามกฎหมาย ทุกอย่างต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (อักขราทร จุฬารัตน, 2552, น. 4) และไม่เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนด้วยกันเท่านั้นที่กฎหมายกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของเจ้าหน้าที่กับประชาชนในรัฐก็เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย (สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, น. 56) รัฐในระบบนิติรัฐ จึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด และการที่รัฐจะเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น มีอยู่วิธีเดียวคือยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดและตราใบใดที่กฎหมายยังให้อยู่ กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ ฉะนั้น ผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐ คือ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ องค์กรเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะอยู่ในระดับใด ไม่มีอำนาจที่จะล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ตามอำเภอใจ ดังเช่นที่ กาเร เดอ มัลแบร์ นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส กล่าวไว้ว่า (สมยศ เชื้อไทย, 2535, น. 127) หลักนิติรัฐก่อให้เกิดผลสำคัญสองประการ คือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองไม่อาจฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ประการที่สอง ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แล้ว ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชน

โดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐตราขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังนั้น นิติรัฐ จึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่าเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ประชาชนสามารถนำเรื่องเข้าสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำหรือเปลี่ยนแปลงหรือเลิกใช้การกระทำนั้น ๆ ได้

จึงสรุปได้ว่า รัฐในระบบนิติรัฐ มีหน้าที่สำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกันประชาชนในรัฐก็มีอำนาจที่จะเรียกร้องให้รัฐกระทำการต่าง ๆ โดยชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ในทางที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ แต่การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไม่ได้หมายความว่า ประชาชนในรัฐจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนอย่างไร้ขอบเขตจำกัดหรือโดยปราศจากการแทรกแซงโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ เพราะรัฐมีหน้าที่ที่จะธำรงรักษาประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงมีอำนาจที่จะบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยนัยนี้ รัฐจึงมีอำนาจที่ล่วงล้ำสิทธิของราษฎรได้เท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่การที่รัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง มิใช่รัฐจะใช้อำนาจบังคับได้ตามอำเภอใจ

ประเทศที่มีความเป็นนิติรัฐมีลักษณะสำคัญ (อัชราพร จุฬารัตน, 2552, น. 4-6) ดังนี้

1. รัฐจะใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนพลเมืองของตนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ การกระทำของรัฐจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยกฎหมาย หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่ที่กฎหมาย ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐเข้ามากล้ำกรายสิทธิเสรีภาพนั้นโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เจ้าพนักงานก็ย่อมจะมีความผิด
2. ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจออกไปโดยออกจากกันโดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางการบริหาร และทางตุลาการที่เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจต่อกัน ฉะนั้น ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐจึงต้องกำหนดไว้แน่นอน เริ่มแต่การแบ่งแยกอำนาจออกไปโดยออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีขอบเขตในการใช้อำนาจของรัฐ อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐที่ลดหลั่นลงมา และต้องมีการควบคุมให้มีการใช้อำนาจภายในขอบเขตเท่านั้น
3. ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ในหลักนิติรัฐนั้น ผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศจะต้องมีผู้ตรวจสอบเพื่อดูว่าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ได้ใช้อำนาจไปในทางที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือเป็นไปตาม

วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือไม่ และผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยมีหลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะมีได้ต่อเมื่อผู้พิพากษาสามารถที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทได้อย่างเป็นอิสระ

กล่าวโดยสรุป หลักนิติรัฐ (Legal state) คือหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐ แต่ไม่ได้หมายความว่าประชาชนในรัฐจะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างไร้ขอบเขตจำกัด ด้วยเหตุที่รัฐมีหน้าที่ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะรัฐ จึงมีอำนาจที่จะบังคับให้ประชาชนในรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในบางเรื่องภายใต้ข้อจำกัดว่า รัฐจะใช้อำนาจบังคับได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะและเท่าที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น โดยนัยนี้ประชาชนในรัฐ จึงต้องสละสิทธิเสรีภาพของตนบางเรื่องเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ระบบนิติรัฐ จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในรัฐกับฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวถูกกำกับโดยกฎหมาย

## (2) กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

องค์กรฝ่ายปกครอง มีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนถือเป็นเรื่องสำคัญที่องค์กรฝ่ายปกครองในฐานะเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายให้ทำหน้าที่แทนรัฐ จึงจำเป็นต้องนำกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนมาใช้บังคับ (อมร จันทรสมบัติ, 2533, น. 11-17) ให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นว่า เป็นความมุ่งหมายของรัฐที่จะจัดระบบบริหารเพื่อจัดหาบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ตามหน้าที่ของรัฐที่พึงมี เช่น การจัดโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ การจัดรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประเภทต่าง ๆ ของรัฐ การจัดระบบการคัดเลือกแต่งตั้งและวินัยข้าราชการหรือพนักงานที่ทำงานอยู่ในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และเพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องกระจายการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่หรือการสั่งการต่าง ๆ ให้กับองค์กรต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ รัฐต้องมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง เป็นผู้ใช้อำนาจในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น การออกคำสั่งหรือการใช้อำนาจวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ และการใช้อำนาจที่ว่ามีใช้หมายถึงการสั่งการหรือวินิจฉัยระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนที่เป็นเอกชนเท่านั้น แต่หมายความรวมถึง

การสั่งการและการวินิจฉัยภายในระบบบริหารข้าราชการเอง เช่น การสั่งการระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา การแต่งตั้งโยกย้ายหรือการให้ความดีความชอบ การรักษาวินัยเป็นต้น

อำนาจสั่งการตามกฎหมายปกครองเป็นดุลพินิจในทางบริหาร การที่ผู้บริหารจะสั่งการหรือวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมเป็นผลมาจากการที่ผู้บริหารนั้นได้พิจารณาถึงเหตุผลหลาย ๆ เหตุผลไปพร้อม ๆ กัน เช่น พิจารณาตัวบทกฎหมาย ระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ สภาพการบริหาร สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม สภาพปัญหาทางการเมือง จนบางครั้งบุคคลภายนอกไม่อาจรู้ได้ว่าการที่ฝ่ายบริหารสั่งการไปนั้นได้สั่งการไปด้วยเหตุผลใด หรือบางครั้งอาจเป็นเหตุผลส่วนตัวหรือบางครั้งอาจไม่มีเหตุผลเลย และด้วยความหลากหลายของอำนาจสั่งการทางการบริหารย่อมเพิ่มความยุ่งยากให้แก่รัฐในการตัดสินใจว่าจะเลือกรูปแบบใดมาเป็นระบบควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือจะเลือกรูปแบบใดมาตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้พิพากษา ซึ่งเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อื่นทั้งหมด

ฉะนั้น กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนคือกฎหมายปกครอง โดยสาระสำคัญของกฎหมายปกครองจึงมีความมุ่งหมายที่จะจัดระบบบริหารงานของรัฐเพื่อคุ้มครอง “สิทธิโดยชอบของเอกชน” และ “คุ้มครองสิทธิสาธารณะ” ในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ กฎหมายปกครองยังเป็นกฎหมายที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ซึ่งรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายมอบให้ใช้อำนาจมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนที่จะสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ฝ่ายเดียว

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรม

ในการศึกษานี้เป็นการศึกษามุ่งเน้นกรณีการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการและการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการโดยศาลปกครอง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาความหมายและความสำคัญของความยุติธรรมด้วย เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการหลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมา จะมีปัญหาข้อโต้แย้งจนเกิดเป็นประเด็นข้อพิพาททางคดีระหว่างผู้ออกคำสั่งและผู้รับคำสั่งว่าการอ้างเหตุผลของการออกคำสั่งนั้นมีความยุติธรรมแล้วหรือไม่ อย่างไร

#### (1) ความหมายของความยุติธรรม

สำนักจิตนิยมและสำนักธรรมชาตินิยม เชื่อว่า ความยุติธรรมมีอยู่จริง โดยสำนักจิตนิยมเห็นว่า ความยุติธรรมเป็นคุณค่าเช่นเดียวกับความดี ความงามที่มีอยู่จริง ส่วนสำนักธรรมชาตินิยม เห็นว่า ความยุติธรรมมีอยู่จริงควบคู่กับความเป็นมนุษย์เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้าง

กฎหมาย ความยุติธรรมจึงมีอยู่ในกฎหมาย ถึงแม้กฎหมายจะเป็นเพียงตัวอักษรธรรมดาที่นำมาเรียบเรียงกันไว้ แต่กฎหมายก็มีสิ่งใหม่ที่มากกว่าการเป็นแต่เพียงตัวหนังสือ ฉะนั้น เมื่อมนุษย์ไม่มี ก็ย่อมไม่มีกฎหมายและเมื่อไม่มีกฎหมาย ความยุติธรรมย่อมไม่มี แต่เมื่อมีมนุษย์และกฎหมาย ความยุติธรรมจึงมีอยู่

ในขณะที่สำนักสสารนิยม กลับไม่เชื่อว่าความยุติธรรมมีอยู่จริง แม้จะยอมรับว่าคนเราต้องการและอยากได้รับการปฏิบัติจากผู้อื่นด้วยความเป็นธรรม แต่ก็ยังมีเหตุผลอื่นอีกมากมายที่จะยืนยันถึงความมีอยู่จริงของความยุติธรรม (พงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, ม.ป.ป., น. 4-6) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจนว่าความยุติธรรมมีอยู่จริงหรือไม่ แต่ความยุติธรรมก็ถูกกำหนดความหมายไว้หลากหลาย (พงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, ม.ป.ป., น. 37) เช่น หมายถึง ความเป็นธรรมะซึ่งเป็นอมตะ หมายถึง ธรรมะสูงสุด เป็นธรรมะค้ำครองโลก หมายถึง ระบบเพื่อควบคุมสังคม หมายถึง ความมุ่งหมายของสังคม หมายถึง วัตถุประสงค์ของกฎหมาย หมายถึง อุดมคติซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมที่เจริญแล้ว หมายถึง การตอบแทนที่เท่าเทียมกัน หมายถึง ความเสมอภาค แบ่งสรรปันส่วนที่เท่าเทียมกัน หมายถึง กฎหมาย หมายถึง การทำให้ยุติหมายถึง เจตจำนงอันแน่วแน่ตลอดกาลที่จะให้แก่ทุกคนในส่วนที่เขาควรจะได้ หมายถึง การไม่ทำร้ายผู้อื่นและการให้แก่ทุกคนตามส่วนที่เขาควรจะได้ หมายถึง ความเป็นธรรม คือ การใช้กฎเกณฑ์โดยปราศจากความลำเอียงมิใช่กระทำตามอำเภอใจ หรือ ความเสมอภาค ซึ่งนักปรัชญาโดยทั่วไปไม่เห็นตรงกันว่า ความเสมอภาคของมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่มิใช่โดยธรรมชาติ โดยเห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีความสำคัญเท่าเทียมกันในสายตาของพระเจ้า เพราะมนุษย์เป็นสัตว์โลกและบุตรของพระเจ้า มนุษย์ทุกคนจึงมีความสำคัญเท่าเทียมกันและรัฐเท่านั้นสามารถบันดาลให้ได้ โดยการให้โอกาสแก่พลเมืองโดยเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อพลเมืองเสมือนหนึ่งว่าพลเมืองมีความสำคัญต่อรัฐเท่าเทียมกัน (วิชา มหาคุณ, 2534, น. 80-82)

จากความหมายดังกล่าว “ความยุติธรรม” จึงมีความหมายได้หลายนัยโดยมีสถานะที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับใช้ได้กับทุกสถานการณ์และมีได้มีความหมายจำกัดเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือเฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น การให้ความหมายของความยุติธรรมขึ้นอยู่กับความต้องการการใช้ประโยชน์ของผู้ใช้แต่ละคน นอกจากนั้น ความยุติธรรมยังเป็นปัจจัยในการดำรงอยู่อย่างปกติสุขของสังคมหรือปัจเจกชนทุกคนและไม่มีใครที่จะปฏิเสธความยุติธรรมได้ ฉะนั้น เมื่อความยุติธรรมฝังตัวแทรกซึมอยู่ในทุกสถานที่และกับมนุษย์ทุกคน รัฐจึงได้บัญญัติ “กฎหมาย” ขึ้นเป็นเครื่องมือสะท้อนความยุติธรรม เพื่อเป็นหลักเกณฑ์หรือบรรทัดฐานให้สังคมได้ยึดถือปฏิบัติต่อกัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความยุติธรรมที่แสดงให้เห็นเป็น

รูปธรรมจากบริบทของแต่ละบทบัญญัติในกฎหมายเท่านั้น มิใช่ทั้งหมดของความยุติธรรมแต่อย่างใด

## (2) ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับความยุติธรรม

กฎหมายกับความยุติธรรม มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งสามารถจำแนกได้ (พงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, ม.ป.ป., น. 44 – 51) ดังนี้

1. กฎหมายจะต้องมีสภาพบังคับ แม้กฎหมายจะเป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพแต่ขณะเดียวกันกฎหมายก็เป็นข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการเพื่อให้เกิดความยุติธรรม

2. มนุษย์มีเสรีภาพในการคิดหรือการกระทำทั้งหลาย โดยมีกฎหมายเดินตามหลังพฤติกรรมมนุษย์ เมื่อเป็นดังนั้นมนุษย์จึงมีเสรีภาพที่จะคิดหรือทำการต่าง ๆ ได้ トラบเท่าที่ไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ตามหลักการที่ว่า “Nullum Crimen (poena) Since lege” คือ ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ฉะนั้น จึงต้องยอมรับว่ากฎหมายเป็นเครื่องอำนาจความยุติธรรม

3. กฎหมายต้องมีความยืดหยุ่น เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและการเกิดขึ้นของแต่ละสถานการณ์ ซึ่งสามารถสนองต่อความต้องการในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ฉะนั้น ความยุติธรรมจึงไม่มีลักษณะที่ตายตัว แต่จะยืดหยุ่นไปตามภาวะความต้องการของกฎหมาย

4. กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ทุกคนต้องรับรู้ จะปฏิเสธความไม่รู้กฎหมายไม่ได้ ซึ่งในความเป็นจริงอาจเป็นไปได้ที่บางคนอาจไม่รู้กฎหมายเลย อย่างไรก็ตาม กฎหมายจะมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับสำนักทางศีลธรรม ดังนั้น แม้ไม่รู้รายละเอียดของกฎหมาย แต่ก็สามารถสำนักได้ถึงศีลธรรม

5. กฎหมายมีช่องว่างระหว่างความยุติธรรมตามธรรมชาติและความยุติธรรมตามกฎหมาย เพราะการบัญญัติกฎหมายไม่สามารถครอบคลุมสภาวะการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ทุกประเด็น แต่เมื่อใดจำเป็นต้องเลือกใช้กฎหมาย มักจะเลือกความยุติธรรมตามกฎหมาย มิใช่ความยุติธรรมตามธรรมชาติ

6. การตีความกฎหมายให้เด็ดขาด ไม่สามารถทำได้ในหลายกรณี เพราะในบางครั้งกฎหมายบัญญัติถ้อยคำไว้ไม่แน่นอนตายตัว โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับค่านิยมหรือคุณค่าบางประการหรือความเปลี่ยนแปลงของสภาวะต่าง ๆ ความยุติธรรมตามกฎหมายจึงมักจะเกิดช่องว่างและถูกโต้แย้งอยู่เสมอ ๆ เพราะไม่สามารถตีความกฎหมายได้อย่างเด็ดขาด

7. กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกบัญญัติขึ้นเป็นถ้อยคำ ในขณะที่ความยุติธรรมไม่อาจอธิบายด้วยตัวอักษรหรือคำพูด จึงมีข้อจำกัดในการให้ความหมายของความยุติธรรมโดยผ่านกฎหมายได้ ฉะนั้น ความยุติธรรมที่เขียนขึ้นโดยกฎหมายจึงเป็นเพียงภาพสะท้อนของความจริงเท่านั้น

8. กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการใช้อำนาจเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนในรัฐ แต่บางครั้งอาจเกิดปัญหากับการบังคับใช้กฎหมายทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร

จากความสัมพันธ์ของกฎหมายกับความยุติธรรมดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันชัดเจนในแง่ของเจตจำนงและไม่อาจแยกออกจากกันได้ แต่แตกต่างกันในแง่ของการใช้ เช่น บางครั้งกฎหมายก็เป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่มิได้หมายความว่าไม่มีความยุติธรรมเพราะการที่กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือกฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน แต่เมื่อมีการใช้กฎหมาย ผู้ใช้กฎหมายกลับใช้กฎหมายไม่เป็นธรรม

### (3) แนวคิดความยุติธรรมในการบริหารราชการ

หากพิจารณาความหมายของความยุติธรรมดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความหมายที่ว่าความยุติธรรมหมายถึงความเป็นธรรม การแบ่งปันที่เท่าเทียมกัน ความเสมอภาค ในทางตรงกันข้ามกับความหมายดังกล่าวก็คือความไม่เป็นชอบธรรม การแบ่งปันที่ไม่เท่าเทียมกัน ความไม่เสมอภาค เรียกว่า ความอยุติธรรม ดังคำกล่าวของอริสโตเติล นักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ ที่ว่า “ความอยุติธรรมเกิดขึ้นเมื่อคนที่เท่ากันได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกันและเมื่อคนที่ไม่เท่ากันได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน” (Injustice arises when equals are treated unequally, and also when unequals are treated equally) (วิชา มหาคุณ, 2534, น. 188) ฉะนั้น การที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม แต่ปฏิบัติขัดแย้งกับหลักความยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้อำนาจของผู้มีอำนาจโดยชอบธรรมในการบริหารราชการ หากได้ใช้อำนาจในทางที่เป็นเครื่องมือสะท้อนความอยุติธรรม แม้จะจ่ายผลประโยชน์ของการใช้อำนาจ ด้วยความเข้าใจดีถึงสถานการณ์ของการใช้อำนาจที่ยึดโยงกับพรรคพวกหรือผลประโยชน์ตอบแทน ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินหรือจ่ายอ้อมเพราะปลงกับเหตุผลที่ผู้มีอำนาจมักหนีบยกเหตุผลเพื่อความเหมาะสมขึ้นกล่าวอ้างอยู่เสมอ ๆ จนจิตใต้สำนึกคุ้นชินว่านั่นคือความถูกต้องชอบธรรมที่สุดแล้วโดยไม่จำเป็นต้องเรียกร้องหาความยุติธรรมอีกต่อไปก็ตาม ภาวะจ่ายอ้อมดังกล่าว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจและประสิทธิภาพประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่รับใช้

กิจการบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทั้งประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แท้จริงแล้วคงไม่มีผู้ใด พึงพอใจกับความอยุติธรรมของการใช้อำนาจดังที่กล่าวและกาใช้อำนาจที่บิดเบี้ยวไปจากกรอบของความยุติธรรม จะไม่ยืนานจนคนรุ่นหลังเห็นดีเห็นงาม กระทั่งกลายเป็นวัฒนธรรมของความอยุติธรรม เพราะสังคมโลกปัจจุบัน นับวันจะรังเกียจกาใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง ยึดเอา “ระบบอุปถัมภ์” เป็นหลักในการใช้อำนาจ

ดังจะเห็นได้จากวิวัฒนาการทางด้านกระบวนการยุติธรรมไทยในปัจจุบัน ต่างจากสมัยก่อนอย่างสิ้นเชิง เพราะเดิมนั้นกระบวนการยุติธรรมไทยมุ่งเน้นการสร้างรากฐานและความมั่นคงให้กับรัฐ ในขณะที่วัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความชอบธรรมของปัจเจกชนเป็นเรื่องรอง แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่มากมายหลายประการ จนกระทั่งส่งผลให้เกิดการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและความถูกต้องชอบธรรมผ่านองค์กรในกระบวนการยุติธรรมหรือเวทีสาธารณะต่าง ๆ มากมาย การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงยอมเป็นบทพิสูจน์ที่ดีว่า กระบวนการยุติธรรมไทยได้ปรับเปลี่ยนบทบาทต่อการให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์ว่ามีใช้วัตถุประสงค์ที่จะรองรับความยุติธรรมของการใช้อำนาจอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประเทศไทยมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)” หรือ “หลักนิติรัฐ (Legal state)” ถือเป็นหัวใจสำคัญที่ผู้มีอำนาจทั้งหลายพึงตระหนักว่ากฎหมายนั้น “เป็นใหญ่ในแผ่นดิน” ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันทั้งสิ้น ผู้มีอำนาจจึงไม่สามารถที่จะใช้อำนาจนอกเหนือหรือเกินขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือใช้อำนาจโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่สุจริตบิดเบือนหลักการที่ถูกต้องชอบธรรมและหากยังขึ้นกระทำในลักษณะดังกล่าว ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ย่อมสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อองค์กรฝ่ายตุลาการให้สามารถตรวจสอบตลอดจนมีอำนาจในการเพิกถอนการกระทำและเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเพื่อยุติความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นนั้นได้ (ปราณี สุขศรี, 2551, น. 30-33)

แนวคิดดังกล่าว ได้สะท้อนถึงการใช้อำนาจในระบบราชการว่า ผู้มีอำนาจมักจะอ้างเหตุผลความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของราชการ ซึ่งข้าราชการต้องจ่ายอ้อมกับเหตุผลดังกล่าวเสมอ ๆ ทั้งที่แท้จริงแล้วมิใช่เหตุผลที่ถูกต้องและชอบธรรม ส่งผลให้ผู้รับคำสั่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายนานัปการ อย่างไรก็ตาม การบิดเบือนหรือกาใช้อำนาจที่แฝงไว้ด้วยความยุติธรรมจะไม่ยืนานด้วยเหตุผลความเปลี่ยนแปลงของระบบยุติธรรมไทยที่มุ่งเน้นให้

ยึดหลักเกณฑ์ของกฎหมายเป็นหลักในการใช้อำนาจ โดยมีองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจให้เป็นไปในทิศทางที่ชอบด้วยหลักความเป็นธรรม

#### 1.4 แนวคิดของการให้เหตุผล

##### (1) ความสำคัญของเหตุผลในทางพุทธศาสนาและกฎหมาย

ความหมายของเหตุผลคืออะไร ? เป็นเรื่องยากที่จะให้คำนิยามได้ เพราะเหตุผลเป็นสิ่งที่สมบูรณ์อยู่ในสิ่งที่มี เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนยอมรับ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการแสวงหาความรู้ ทั้งปวงเพราะความรู้เริ่มต้นจากความสงสัย ความสงสัยทำให้เราต้องคิดหาเหตุผลและเมื่อใดใช้เหตุผลแก้ข้อสงสัยได้เมื่อนั้นความรู้ก็เกิดขึ้น (วิชา มหาคุณ, 2534, น. 39-42) เมื่อความรู้เกิดมาจากการใช้เหตุและผล จิตใจและธรรมชาติก็มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยควมมีเหตุผล (Rationality) หมายความว่า สภาพแท้จริงของธรรมชาติที่ซ่อนเร้นอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลง คือความเป็นระเบียบหรือการดำเนินไปตามกฎเกณฑ์ไม่ใช่ความยุ่งเหยิงหรือความบังเอิญ เพลโตเรียกลักษณะ นี้ว่า “แก่นแท้ (eidos หรือ form)” ของธรรมชาติ จิตมนุษย์ก็เช่นเดียวกันคือมีเหตุผล (reason) เป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุด (วิชา มหาคุณ, 2534, น. 16-17)

ในทางพุทธศาสนา ได้อธิบายความสำคัญของเหตุผล จากคำสอนที่ว่า

“เย ธมฺมา เหตุปฺปภา

เตสํเหตุํ ตถาคโต

เตสญฺจ โย นิโรธो จ

เอวํ วาที มหาสมณ

สรรพสิ่งทั้งหลายย่อมมีมูลเหตุ พระพุทธเจ้าทรงสอนถึงมูลเหตุและทรงสอนถึงความดับมูลเหตุแห่งความทุกข์ร้อน” ศาสนาพุทธจึงสอนให้คนรู้จักเหตุและผล ไม่ได้สอนให้เชื่ออย่างมง่าย แต่ให้คิดนึกตรึกตรองเสียให้ดีก่อนแล้ว จึงเชื่อ ให้เชื่อภายหลังที่เข้าใจในเหตุผลดีแล้ว มิใช่เชื่อเสียก่อนแล้วจึงเข้าใจภายหลัง เมื่อได้รับฟังเรื่องราวแล้วทำจิตให้นิ่ง อย่าปิดกั้นความคิด แม้จะรับความคิดใหม่เข้ามา แต่ก็อย่าเพิ่งเชื่อในทันที ([http:// sikkha.dlogspot.com](http://sikkha.dlogspot.com), วันที่ 29 เมษายน 2552) แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่น่าจะเชื่อด้วยเหตุใดและมีหลายสิ่งหลายอย่างหรือหลายเหตุการณ์ทำให้เราสงสัยว่าจริง ไม่จริง ถูกต้อง ไม่ถูกต้อง มีโทษ ไม่มีโทษ ควรที่จะเชื่อถือได้ มากน้อยเพียงใด แต่ในส่วนใหญ่แล้ว ไม่ควรจะได้คิดกันหรือสงสัยกัน จะเชื่อถือหรือรับเอามาปฏิบัติ โดยทันทีที่เขาบอกว่าดี ถูกต้องแล้ว ถ้าเป็นอย่างนี้ ก็บอกได้เลยว่า สังคมเรากำลังอ่อนแออย่างมาก ซึ่งตามหลักกาลามสูตร กำหนดคำสอนในเรื่องความเชื่อไว้ 10 เกณฑ์ คือ อย่าได้เชื่อโดยเหตุ

สักว่าสิ่งนี้เป็นสิ่งที่บอกต่อ ๆ กันมา อย่าได้ได้เชื่อโดยเหตุสักว่าสิ่งนี้เป็นสิ่งที่เขาได้ทำตาม ตามกันมา (ประเพณี) อย่าได้ได้เชื่อโดยเหตุสักว่าสิ่งนี้มันเลวร้ายกันกระฉ่อนไปหมดแล้วว่าเป็นความจริง อย่าได้ได้เชื่อโดยเหตุสักว่าสิ่งนี้มันมีอ้างอยู่ในคัมภีร์ตำรา อย่าได้ได้เชื่อโดยเหตุสักว่าสิ่งนี้เป็นตรรกหรือการคำนวณ อย่าได้ได้เชื่อโดยเหตุสักว่าสิ่งนี้โดยการอนุมานเทียบเคียงหรือคาดคะเนเอาเอง อย่าได้เชื่อโดยการตริตรองเอาตามอาการ อย่าได้เชื่อโดยเหตุสักว่ามันเข้ากันได้กับลัทธิความเชื่อและทฤษฎีของตน อย่าได้เชื่อโดยเหตุสักว่ารูปร่างลักษณะน่าเชื่อถือ อย่าได้เชื่อโดยเหตุสักว่าผู้สอนเป็นครูอาจารย์ของเรา (www.Pantown.com, วันที่ 29 เมษายน 2552) ในทางกฎหมาย เหตุผล คือ หัวใจ ชีวิตและวิญญาณ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายจะครอบคลุมศาสตร์ทั้งหลายทั้งปวงที่นักปรัชญา นักสังคมวิทยา นักรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ได้สกัดเฉพาะส่วนที่ดีและเหมาะสมมาวางเป็นแนวทางแห่งการดำเนินชีวิตของประชาชนในรูปของระเบียบปฏิบัติ ที่มีลักษณะบังคับเพื่อให้สังคมอยู่ในความพอดี ไม่มีการข่มเหงและเอาเปรียบกัน กฎหมายที่แท้จริงคือเหตุผลที่ถูกต้องสอดคล้องกับธรรมชาติ กฎหมายหรือเหตุผลจึงเป็นสิ่งเดียวกัน แต่เหตุผลมิได้เป็นเพียงหัวใจ ชีวิต และวิญญาณของกฎหมายเท่านั้นเพราะแท้จริงแล้วเหตุผลเป็นสิ่งมนุษย์ทุกคนที่มีอยู่แล้วโดยธรรมชาติ โดยไม่ต้องแสวงหา (พงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, ม.ป.ป., น. 14)

กล่าวโดยสรุป เหตุผลเป็นความรู้ที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่อย่างปกติสุขของสังคม ในทางพุทธศาสนาจึงสอนให้คนเราเชื่อเมื่อได้ตริตรองถึงเหตุและผลดีแล้ว มิได้เชื่ออย่างมงายไร้เหตุผล กฎหมายจึงสกัดเอาส่วนที่คนในสังคมคิดตริตรองถึงเหตุและผลดีแล้วนั้นมา กำหนดกฎเกณฑ์ให้สังคมถือปฏิบัติ และถึงแม้มีอาจให้ความหมายของเหตุผลได้ว่าคืออะไร แต่เมื่อเหตุผลเป็นความสงสัยที่ยากรู้และเมื่อรู้แล้วก็จะเกิดความเข้าใจ ฉะนั้น เหตุผลจึงเป็นเครื่องหมายที่บ่งบอกถึงการเกิดขึ้นของความรู้ เป็นเครื่องหมายในการแก้ไขข้อความสงสัยให้กับมนุษย์และนำมาซึ่งความยุติธรรม เพราะปรัชญาของเหตุผลโดยนัยทางพุทธศาสนา เห็นว่าโดยธรรมชาติมนุษย์ทุกคนมีเหตุผลในจิตใจ จึงสามารถคิดด้วยเหตุและผลได้ตลอดเวลา ส่วนปรัชญาของเหตุผลโดยนัยทางกฎหมายเห็นว่า ความยุติธรรม กฎหมาย และเหตุผล มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงและไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด และการที่จะรู้ว่ากฎหมายแท้จริงหรือไม่ ก็จำเป็นที่จะต้องค้นหาเหตุผลในกฎหมายนั้น ๆ ว่ามุ่งไปสู่ความคิดในทางยุติธรรม (Idea of Justice) หรือไม่ และเมื่อเหตุผลเป็นแก่นแท้ของธรรมชาติแล้ว มนุษย์ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของธรรมชาติ เหตุผลจึงเป็นหลักการตามธรรมชาติที่มีอยู่ในความคิดของมนุษย์ทุกคน และเมื่อเป็นเช่นนั้น หากมนุษย์มีการคิดพิจารณาด้วยเหตุและผลเป็นอย่างดี ก่อนที่จะตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ย่อมจะส่งผลให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข

ข้อพิสูจน้อย่างชัดเจนว่าเหตุผลจะเป็นหัวใจของกฎหมายที่แท้จริงนั้น มีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ ดังเช่น ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งปรากฏหลักฐานในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 ว่า เมื่อใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองบังคับกับคู่กรณีคนใด เจ้าหน้าที่มีข้อผูกพันที่จะต้องอ้างเหตุผลด้วยเสมอ ทั้งเหตุผลของข้อเท็จจริง คือ เหตุผลของข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่รับฟังและใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง เหตุผลของกฎหมาย คือ เหตุผลของบทกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง และเหตุผลที่ใช้สนับสนุนข้อพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจคือ เหตุผลและมูลเหตุจูงใจที่เจ้าหน้าที่ใช้เป็นข้อยุติในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้คู่กรณีในเรื่องนั้น ๆ ได้ทราบว่า การใช้อำนาจนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยนัยนี้เหตุผลจึงเป็นข้อเรียกร้องของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐ และรัฐมีความผูกพันที่จะต้องอ้างเหตุผลที่ถูกต้องและชอบธรรมตามกฎหมายจึงจะถือว่ายุติธรรม นอกจากนี้ การอ้างเหตุผล ยังปรากฏหลักฐานอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 ว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 141 ว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทำเป็นหนังสือและต้องกล่าวหรือแสดง (4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยทั้งปวง” และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 186 ว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องมีข้อสำคัญเหล่านี้เป็นอย่างน้อย (6) เหตุผลในการตัดสินในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อกฎหมาย เหตุผลและความยุติธรรม ไม่สามารถแยกออกจากกันได้แล้ว โดยเนื้อแท้ของกฎหมายนั้น ย่อมปรากฏเหตุผลที่ผู้ใช้กฎจะต้องค้นหาเหตุผลนั้นก่อนการบังคับใช้เสมอ

## (2) วิธีคิดหาเหตุผล

เพื่อความถูกต้องในการอ้างเหตุผล ผู้อ้างเหตุผลควรจะต้องคำนึงถึงเกณฑ์ตัดสินการอ้างเหตุผลที่ดี (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531, น. 23-30) 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การอ้างเหตุผลที่ดี จะต้องเป็นการยกข้อความจริงมาเป็นเหตุผล ไม่ใช่เอาข้อความเท็จมาพิสูจน ฉะนั้น ข้ออ้างทั้งหมดจะต้องเป็นความจริงและประการที่สอง การอ้างเหตุผลที่ดี ข้ออ้างและข้อสรุปจะต้องสัมพันธ์กันในลักษณะที่ว่าเนื้อความในข้อสรุปถูกกำหนดโดยเนื้อความในข้ออ้าง การปฏิเสธเนื้อความในข้อสรุปเป็นการแย้งเนื้อความในข้ออ้าง

วิธีคิดหาเหตุผล แบ่งออกได้ 2 วิธี (วิชา มหาคุณ, 2534, น. 39-42) คือ

1. วิธีคิดหาเหตุผลแบบนิรนัย (Deductive inference) เป็นการพิสูจน์ข้อความใหม่จากข้อความที่มีอยู่แล้ว วิธีนี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้คิดหาเหตุผลนั้นมีความรู้เดิมอยู่แล้วและสัมพันธ์กับความรู้ใหม่ที่ต้องการพิสูจน์ ซึ่งวิธีคิดแบบนี้จะได้ข้อยุติที่มีขอบเขตแคบกว่าข้อเสนอ วิธีคิดหาเหตุผลแบบนิรนัย (Deductive inference) สามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ การคิดหาเหตุผลโดยตรง (immediate inference) เป็นวิธีคิดหาเหตุผลเพื่อให้ได้ข้อยุติจากข้อเสนอเพียงข้อเดียว เช่นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 297 (5) จะต้องเป็นกรณีที่ทำกรทำให้ลูกในครรภ์ของผู้ถูกทำร้ายคลอดออกมาในลักษณะที่ผู้นั้นไม่มีชีวิต ข้อยุติก็คือ ถ้าทำให้ลูกในครรภ์ของผู้ถูกทำร้ายคลอดก่อนกำหนดเวลา ในลักษณะที่เด็กยังมีชีวิตอยู่ต่อมาแล้วจึงตาย กรณีนี้ไม่เข้าองค์ประกอบที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 297 (5) และการคิดหาเหตุผลโดยอ้อม (mediate inference) เป็นวิธีคิดหาเหตุผลเพื่อให้ได้ข้อยุติจากข้อเสนอ มากกว่าหนึ่งข้อ โดยมีข้อยุติร่วมกันเรียกการคิดหาเหตุผลนี้ว่า ช่วงความคิดซึ่งอาจสมเหตุสมผลหรือไม่สมเหตุสมผลก็ได้ เช่น ผู้ที่หลีกเลี่ยงไม่รับหมายศาลมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ผู้ที่ยุยงเสี้ยมสอนให้ผู้อื่นกระทำความผิดกฎหมาย ถือเสมือนเป็นตัวการ เพราะฉะนั้นผู้ที่ยุยงเสี้ยมสอนให้ตัวการหลบหนีไม่รับหมายศาลย่อมมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล (คำพิพากษาฎีกา ที่ 102/ 2507) ถือเป็นช่วงความคิดที่สมเหตุสมผล หรือ เรียบมาก ย่อมรู้มาก รู้มากย่อมลึ้มมาก เพราะฉะนั้น จึงรู้่น้อย ถือเป็นช่วงความคิดที่ไม่สมเหตุสมผล

2. วิธีคิดหาเหตุผลแบบอุปนัย (Inductive inference) คือการคิดหาเหตุผลจากข้อเท็จจริงปลีกย่อยไปหาหลักใหญ่หรือหลักทั่วไป อันมีผลทำให้ข้อยุติที่ได้มีขอบเขตกว้างกว่าข้อเสนอ ฉะนั้น จึงต้องทราบที่มาของข้อเท็จจริงปลีกย่อย ซึ่งสามารถรู้ได้โดยอาศัยประสบการณ์ การสังเกต การพิสูจน์ และทดลอง วิธีคิดหาเหตุผลแบบนี้จะให้เพียงความน่าจะเป็นเท่านั้น แต่ผลดีของวิธีคิดแบบนี้ก่อให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น วิธีคิดแบบอุปนัยนี้ยึดหลักสำคัญ 2 ประการ คือ หลักที่ว่า “ทุกสิ่งทุกอย่างต้องมีเหตุ ไม่มีผลอย่างใดเกิดขึ้นลอย ๆ โดยปราศจากเหตุ” และหลัก “ธรรมชาติย่อมมีระเบียบ แต่ระเบียบนั้นจะเป็นอย่างไร ยังไม่ทราบแน่ชัดเพียงแต่อาจสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งเป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นผลของกฎธรรมชาติกฎใดกฎหนึ่ง วัตถุอย่างใดอย่างหนึ่งในโลกเป็นตัวอย่างของวัตถุประเภทนั้นทั่ว ๆ ไป เหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น ย่อมเป็นตัวอย่างให้เหตุการณ์เช่นนั้นเกิดขึ้นอีก” เช่น จำเลยขอเลื่อนคดีสามครั้งติดต่อกัน การเลื่อนคดีสองครั้งแรกอ้างเหตุติดธุระส่วนตัวและศาลกำชับว่าจะไม่ให้เลื่อนอีกทุกครั้ง ในครั้งที่สอง จำเลยแถลงรับว่าถึงนัดหน้า ถ้าจำเลยไม่มีทนายหรือไม่มีพยานมาศาล จะไม่ขอเลื่อนคดีอีกและให้ถือว่าจำเลยตั้งใจสืบพยาน ในนัดที่สาม จำเลยแต่งทนายความที่ป่วยในโรงพยาบาล

และขอเลื่อนนัดอีก ทั้งไม่มีพยานมาศาลด้วย พฤติการณ์ของจำเลยดังกล่าวถือว่าประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลย่อมไม่อนุญาตให้เลื่อนคดีและถือว่าจำเลยไม่ตั้งใจสืบพยาน (คำพิพากษาฎีกาที่ 1644/2530)

กล่าวโดยสรุป ในกฎหมายจะมีเหตุผลเสมอ และเหตุผลก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การคุ้มครองความเป็นธรรมหรือความยุติธรรม ผู้ใช้เหตุผลจึงต้องคิดหาเหตุผลที่ดีเพื่อให้สามารถตัดสินใจ เพราะการอ้างเหตุผลที่ดี ย่อมจะนำมาซึ่งความยุติธรรมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ วิธีการคิดหาเหตุผลที่ดี จำเป็นที่ผู้อ้างเหตุผลจะต้องมี (1) ความรู้ที่ดีในเรื่องนั้น ๆ เป็นพื้นฐาน และ (2) จะต้องมีข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนเพื่อพิสูจน์ความถูกต้อง

การคิดหาเหตุผล จึงอาจไม่ถูกต้องเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ใช้เหตุผลไม่มีความรู้ที่ดีเป็นพื้นฐานหรือไม่สามารถรวบรวมข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วน ผลที่ตามมาจากการคิดหาเหตุผลไม่ถูกต้องนั้นก็คือการให้เหตุผลที่ไม่ถูกต้องหรือการให้เหตุผลที่ผิดพลาด ซึ่งนักปรัชญาได้รวบรวมการให้เหตุผลที่ผิดพลาดไว้เป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภท (วิชา มหาคุณ, 2534, น. 38-40) คือ

1. การให้เหตุผลผิดพลาดในแบบแผน (Formal fallacy) คือ การอ้างข้อพิสูจน์ผิดพลาด การอ้างเหตุผล
2. การให้เหตุผลที่ผิดพลาดในเนื้อหา (Material fallacy) คือ การสรุปเนื้อหาที่ยังไม่เหมาะสม เช่น เนื้อหาไม่เพียงพอ อ้างสาเหตุผิด เหตุและผลไม่ตรงกัน เป็นต้น
3. การให้เหตุผลโดยใช้ความรู้สึกแทนเหตุผล (Psychological fallacy) คือ การอ้างเหตุผลที่เกิดจากอารมณ์เพื่อให้มีอารมณ์คล้อยตามความต้องการของผู้ให้เหตุผล เช่น การปลุกระดม การโฆษณาชวนเชื่อ

ผู้ให้เหตุผล จึงต้องใช้ความคิดพินิจพิเคราะห์เป็นอย่างดี เหตุผลที่ดีต้องมีความชัดเจนและไม่ผิดพลาดทั้งในแบบแผนและเนื้อหา นอกจากนี้ยังไม่ควรใช้อารมณ์หรือใส่ความรู้สึกส่วนตัวในการให้เหตุผล เพราะจะทำให้เหตุผลนั้นบิดเบือนหรือผิดพลาดได้ แต่เหตุผลจะเด่นจะดีเด่นเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่า เหตุผลที่ให้นั้นต้องแจ่มแจ้ง ไม่เคลือบคลุม ใช้ภาษาที่ถูกต้องสอดคล้องต้องกัน ไม่ขัดกับสามัญสำนึก

การให้เหตุผลที่แจ่มแจ้ง มีหลักเกณฑ์การให้เหตุผล 5 ประการ (วิชา มหาคุณ, 2534, น.188-191) คือ

1. ผู้ให้เหตุผลต้องใช้ภาษาที่สั้น กระชับรัด ได้ใจความและไม่ฟุ่มเฟือย ช้าช้ากจนน่าเบื่อ

2. ผู้ให้เหตุผลต้องหลีกเลี่ยงการใช้ศัพท์ทางวิชาการ (Technical words)
3. เหตุผลต้องสุภาพ นุ่มนวล ไม่เสียดสีหรือเยาะเย้ยผู้อื่น
4. เหตุผลต้องสมเหตุสมผล ไม่ขัดต่อสามัญสำนึก และสามารถจูงใจผู้ฟังให้คล้อยตามได้
5. ผู้ให้เหตุผลต้องระลึกเสมอว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อความเป็นธรรม และเพื่อรักษากฎเกณฑ์แห่งการดำเนินชีวิตของมนุษย์ เพื่อความร่วมมือเป็นสุข สังคมสงบเรียบร้อย ผู้ใช้กฎหมายจึงต้องใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ผู้ต่อสู้คดีก็ต้องต่อสู้คดีด้วยความเป็นธรรม

ฉะนั้น แม้เหตุผลจะเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนอยากรู้ แต่การให้เหตุผลก็อาจจะผิดเพี้ยนได้ในบางกรณี โดยเฉพาะการให้เหตุผลที่ผิดหลัก ย่อมส่งผลกระทบต่อความยุติธรรม การให้เหตุผลที่ดีจึงเป็นข้อสนับสนุนให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้น ซึ่งการให้เหตุผลที่ดีนั้นจะต้องไม่ขัดต่อสามัญสำนึกของมนุษย์และมีความชัดเจน ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เหตุผลมีความชัดเจน คือ ผู้ให้เหตุผล และเนื้อหาของเหตุผล

### (3) การให้เหตุผลในกฎหมายและการให้เหตุผลในคำพิพากษา

หลักการสำคัญของคำพิพากษา คือ การบังคับให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคำพิพากษาปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่ง คำพิพากษาจึงต้องมีเหตุผลที่ดี ซึ่งจะหมายความว่าคำพิพากษานั้นต้องมีความเป็นธรรม ภายใต้กฎหมายที่ยกขึ้นกล่าวอ้างในคดี การให้เหตุผลในคำพิพากษาสามารถพิจารณาได้ 2 กรณี (วิชา มหาคุณ, 2534, น. 168-174)

1. การให้เหตุผลในข้อกฎหมาย คือ การให้เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยว่าข้อพิพาทนั้นต้องปรับด้วยบทกฎหมายใด หรือไม่อาจปรับด้วยบทกฎหมายนั้น ๆ ได้ ในกรณีที่ตัวบทกฎหมายเคลือบคลุมหรือหลักกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ มีอยู่ไม่แจ่มชัด ศาลจะต้องให้เหตุผลประกอบว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นมีประการใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเหตุใดกฎหมายจึงบัญญัติเช่นนั้น
2. การให้เหตุผลในปัญหาข้อเท็จจริง จะต้องเป็นเหตุผลที่สกัดออกมาจากข้อเท็จจริงในคดีนั้น และเหตุผลนั้นจะต้องสอดคล้องกับสามัญสำนึกด้วยเสมอ มิฉะนั้นจะไม่มีโอกาสจูงใจให้ผู้ใดคล้อยตามได้เลย

## 2. แนวคิดและหลักการพื้นฐานที่ฝ่ายปกครองใช้ เพื่ออ้างเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

ในการปกครองจำต้องมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ เรียกว่า รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนทางในการปกครองประเทศแต่ฝ่ายที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายและดำเนินกิจการในลักษณะประจำนั้น คือ “ฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินงานในรายละเอียดเป็นปกติประจำวันโดยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า “การบริการสาธารณะ (Public Service)” ดังนั้น การที่จะทำให้การดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครองบรรลุตามความมุ่งหมายได้ จำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชน ซึ่งเป็นอำนาจเหนือกว่าฝ่ายเอกชนที่อาจไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้และยิ่งฝ่ายปกครองมีภารกิจมากเพียงใด การใช้อำนาจมหาชนก็จะมากตามไปด้วยและการใช้อำนาจก็ย่อมจะมีโอกาสไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2551, น. 11)

### 2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในสามประการที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งทั้งสามประการดังกล่าวล้วนมีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐ (Legal state) ดังนั้น แนวความคิดเรื่องนิติรัฐ จึงก่อให้เกิด หลักนิติธรรม (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2538, น. 270) (The Rule of law) หรือ หลักการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งมีใช้การปกครองโดยมนุษย์ (Government of law, not of man) แต่เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ (Primacy of law) อันมีที่มาจากแนวคิดของอริสโตเติล ที่ว่าการปกครองที่ดีไม่ใช่การปกครองโดยปวงชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปวงชนย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะมีความเสมอภาค (equality) และเสรีภาพ (liberty) มากกว่า เพราะหากมีการปกครองโดยหลักนิติธรรมอยู่จริง ทุกคนก็จะมี

ความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย และมีเสรีภาพ คือ ปราศจากความหวาดกลัวว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยผู้ปกครอง

### (1) ความหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง (วรวพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2545, น. 132) หมายถึง ผลผลิตของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือตามกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติของฝ่ายปกครองและองค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชน การกระทำทางปกครอง จำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครองและปฏิบัติการทางปกครอง โดย “นิติกรรมทางปกครอง” หมายถึง การอันองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชนอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติทำลงแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หน่วยงานอื่นของรัฐและในนามของหน่วยงานดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียวเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งว่า ตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลนั้นหรือคณะบุคคลนั้น โดยที่บุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม เช่น การออกคำสั่งบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ การออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หรือให้พ้นจากตำแหน่ง การออกคำสั่งเลื่อนระดับข้าราชการ การออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีแก่ข้าราชการ การออกคำสั่งลงโทษข้าราชการทางวินัย การออกคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพราะมีมลทินมัวหมองหรือหย่อนสมรรถภาพ การแต่งตั้งบุคคลให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ

คำสั่งทางปกครอง เป็นนิติกรรมทางปกครอง ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้นิยามไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ หรือการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) คือ การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขายรับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

ฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองรวมกัน และหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร ได้แก่หน่วยงานของรัฐ

ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง จังหวัด อำเภอ ในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ทำกิจกรรมตอบสนองของความต้องการส่วนรวมของประชาชนต่าง ๆ ที่เรียกว่า “การบริการสาธารณะ” (Public Service) แต่หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถทำกิจกรรมได้ด้วยตนเอง จะต้องทำกิจกรรมโดยทางบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคล ซึ่งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำกิจกรรมตอบสนองของความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารและในนามของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร เรียกว่า องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ บรรดาองค์กร หรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ไซ้ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองทั้งหมด องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร สามารถแยกออกได้ 2 ประเภท คือ รัฐบาล (Government) กับองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative Organs) ซึ่งก็คือบรรดา องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป การกระทำทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองหรือออกกฎหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในทางปกครอง อันมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการกระทำทางปกครอง

## (2) ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง (วิชา มหาคุณ, 2534, น. 20) กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องผ่านความเห็นชอบของตัวแทนของประชาชนและจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สาระสำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงมีว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครอง

เอกชนคนใดคนหนึ่งได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะกระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นกรกระทำเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของผู้อื่นหรือเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนก็ตาม

โดยนัยของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, น. 25) ขณะเดียวกัน กฎหมายก็เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นเครื่องมือสำหรับกำกับและควบคุมการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเครื่องมือในการกำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังที่เห็นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 2 ว่า การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและการกระทำที่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลว่า จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ฉะนั้น ในการกระทำทางปกครอง หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองก็ไม่มีอำนาจกระทำการใดอันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของเอกชน

กล่าวโดยสรุป หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือหลักนิติธรรม (The Rule of law) ประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ

1. ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ในทางปกครองได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เท่านั้น
2. บุคคลได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย และหากถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยฝ่ายปกครองอันเนื่องจากการกระทำทางปกครองก็มีสิทธิที่จะฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้
3. ศาลเท่านั้นที่จะทำหน้าที่พิจารณาคดี ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ศาลปกครอง และการพิจารณาพิพากษาต้องอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายใด

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือหลักนิติธรรม (Rule of law) จึงเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการทางปกครอง เช่น การออกกฎ คำสั่งทาง

ปกครอง โดยชอบด้วยกฎหมายเพราะฝ่ายปกครองนั้นใช้อำนาจหน้าที่ทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนต่าง ๆ ที่เรียกว่า “การบริการสาธารณะ” (Public Interest) หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการทางปกครอง เช่น ออกคำสั่งทางปกครองใช้บังคับเอกชนเฉพาะรายใดรายหนึ่ง หรือออกกฎเพื่อใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของเอกชนหรือประชาชนได้

## 2.2 อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง

กฎหมายวางหลักการใช้อำนาจ ของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การใช้อำนาจผูกพันกับการใช้อำนาจดุลพินิจ

**ก. การใช้อำนาจผูกพัน (Mandatory Power)** อำนาจผูกพัน คืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองโดยมีการบัญญัติบังคับไว้ในกฎหมายว่า เมื่อข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งตามเนื้อความที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเมื่อองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, น. 41) ฉะนั้น อำนาจผูกพันคือหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติและคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพัน จึงตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างสมบูรณ์ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2541, น. 30)

**ข. การใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)** คืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรฝ่ายปกครอง ให้มีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีที่กฎหมายให้ทางเลือกหลายทาง ซึ่งหากเลือกกระทำการไปในทางใดทางหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ก็ล้วนเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไปในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยไม่มีเหตุผลหรือข้อเท็จจริงสนับสนุนตามสมควร ดุลพินิจ ไม่ใช่การให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือโดยไม่มีขอบเขต แต่ให้เจ้าหน้าที่ใช้วิจารณญาณพิจารณาสั่งการตามความเหมาะสมกับพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ (ฤทัย หงส์ศิริ, 2535, น. 39)

การที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ เนื่องจากเป็นข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจจะตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในทุกเรื่องทุกกรณี จึงต้องบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้อง

กับข้อเท็จจริงและเจตนาของกฎหมาย การใช้กฎหมายจึงเป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นการปรับบทกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยมีหลักเกณฑ์การใช้กฎหมายที่ผู้ใช้กฎหมายต้องพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงนั้นเป็นเรื่องอะไร มีหลักกฎหมายในเรื่องนั้นว่าอย่างไร ข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมายนั้นหรือไม่ และถ้าข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมายนั้นแล้วมีผลอย่างไร (หยุด แสงอุทัย, 2542, น. 114-115)

ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจดุลพินิจได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองเลือกได้หลายทางในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งหากตัดสินใจเลือกกระทำการไปทางหนึ่งทางใดโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้วถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบ

### 2.3 ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรต่าง ๆ

คำสั่งทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน คำสั่งทางปกครองจึงเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายปกครองระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง และการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลหรือองค์กรนั้น ๆ คำสั่งทางปกครอง จึงมีสภาพบังคับและผูกพันให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตาม และเมื่อคำสั่งทางปกครอง เป็นผลจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและมีภารกิจสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของมหาชน ฉะนั้น ถึงแม้คำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับโดยเฉพาะเจาะจงเฉพาะผู้รับคำสั่งเท่านั้นก็ตาม แต่การเกิดขึ้นของสภาพบังคับในทางปกครองดังกล่าว ส่งผลต่อบุคคลและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ต่อบุคคลศาลในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ต่อบุคคลฝ่ายปกครองอื่นในฐานะที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต่อบุคคลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองในฐานะผู้ใช้อำนาจ จึงสามารถจำแนกผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อบุคคลและองค์กรต่าง ๆ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2545, น 173) ได้ ดังนี้

(1) ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองและคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแล้ว

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองสามารถยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ตนออกไปแล้วได้ หากมีเหตุแห่งการที่จะยกเลิกหรือเพิกถอน แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งแล้วก็ตาม และองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถเริ่มการได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งร้องขอเสียก่อน ดังนั้น ความผูกพันขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้ว จึงไม่ใช่ความผูกพันเด็ดขาด เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะของการให้ประโยชน์กับผู้รับคำสั่งทางปกครอง และฝ่ายปกครองรู้เหตุที่จะต้องยกเลิกหรือเพิกถอน แต่ไม่ดำเนินการภายในเวลาเก้าสิบวันนับแต่ที่รู้เหตุที่จะต้องยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อคำสั่งทางปกครองนั้น จะยกเลิกเพิกถอนไม่ได้

(2) **ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง** เมื่อคำสั่งทางปกครองได้ไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ถึงแม้ตนจะเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากเห็นเช่นนั้นผู้รับคำสั่งทางปกครอง มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวภายในองค์กรฝ่ายปกครองด้วยกันได้ แต่การอุทธรณ์หรือโต้แย้งก็ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

(3) **ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง** กรณีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม เช่น คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่สร้างภาระหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลที่สาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องแจ้งคำสั่งทางปกครองไปยังบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบนั้นและคำสั่งทางปกครองจะมีผลผูกพันบุคคลที่สามนั้นด้วยและบุคคลที่สามนั้นสามารถโต้แย้งคัดค้านการออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งถือเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(4) **ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง** กรณีที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายที่ตนเห็นว่าเหมาะสมเพื่อให้ภารกิจของตนบรรลุผลสำเร็จและตราบเท่าที่การใช้ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังอยู่ในกรอบของกฎหมาย ศาลปกครองย่อมผูกพันการใช้ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น แม้หากศาลต้องใช้ดุลพินิจศาลจะต้องให้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นก็ตาม และศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองได้ แต่ถ้าการใช้ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก้าวล่วงกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ใช้ดุลพินิจขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ศาลปกครองย่อมไม่

ผูกพันต่อคำสั่งทางปกครองนั้น ศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองมิใช่การใช้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระตามอำเภอใจ แต่เป็นการตัดสินใจภายใต้ทางเลือกที่ถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหลาย ๆ ทางเลือก และเลือกทางเลือกที่มีความเหมาะสม จำเป็นและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 90/2547) ความเหมาะสม หมายความว่า คำสั่งนั้นต้องสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายลุล่วงไปได้ คำสั่งใดที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจกระทำการนั้น ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลยย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น หมายความว่า จะใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการได้เพียงพอที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน หมายความว่า มหาชนต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ

**(5) ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครององค์กรอื่น**  
 ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งอยู่บนรากฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตลอดจนการแบ่งภาระหน้าที่ในทางปกครองให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายปกครองหลายองค์กร องค์กรฝ่ายปกครองทั้งหลายไม่อาจปฏิเสธการรับรู้หรือผูกพันกับคำสั่งทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครอง อีกรวมองค์กรหนึ่งออกใช้ ทั้งที่ตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้นได้ เพราะคำสั่งทางปกครองมิได้มีผลผูกพันเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่ยังมีผลผูกพันองค์กรฝ่ายปกครองอื่นให้ต้องเคารพคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย

## 2.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การดำเนินการของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การที่จะทำการดำเนินการภารกิจของฝ่ายปกครองบรรลุตามความมุ่งหมายของกฎหมายอันเป็นหลักการสำคัญในระบบนิติรัฐ (Legal state) จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจได้ ซึ่งเป็นอำนาจที่เหนือกว่าฝ่ายเอกชนที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ จึงต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจำแนกได้ 2 ลักษณะ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2539, น. 5-6) คือ ระบบการตรวจสอบภายในองค์กร (Internal control) และระบบการตรวจสอบจากภายนอก (External control)

(1) ระบบการตรวจสอบภายในองค์กร (Internal control) ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ได้แก่การควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแล โดยการควบคุมบังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชาในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือกว่าผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เพื่อควบคุมตรวจสอบการทำงานหรือการกระทำต่าง ๆ ในทางปกครองให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสม หากเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจยกเลิก เพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้น (วิชามหาคุณ, 2534, น. 272) ส่วนการกำกับดูแลถือได้ว่าเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะระบุให้มีการกำกับดูแลทั้งหมดหรือกำกับดูแลบางส่วน การกำกับดูแลอาจเป็นการควบคุมเพียงตัวบุคคลแต่ไม่ควบคุมองค์กรหรือกำกับดูแลแต่เพียงดูแลความชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่กำกับดูแลความเหมาะสมในการตัดสินใจหรืออาจจะระบุให้มีการกำกับดูแลทั้งสองอย่างควบคู่กันไปด้วยก็ได้ ทั้งนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้มีอำนาจ เช่น การกระทำของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะกระทำการใด ๆ ก็ตามในลักษณะที่ละเลยหรือละเมิดกฎหมายและอาจมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นหรือเป็นผลเสียหายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงมีฐานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองสามารถตรวจสอบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2548, น. 15-16) ฉะนั้น การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรหรือการควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาจึงเป็นการควบคุมคุณภาพการทำงานขององคตพยพระระดับล่างให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่ฝ่ายปกครองมุ่งประสงค์ ระบบการควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชานี้ เกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบได้เองโดยผลการ และ (2) โดยการร้องเรียนของเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองนั้น เช่น การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เป็นต้น การตรวจสอบระบบนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจที่ทำให้ตนได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นการตรวจสอบเฉพาะราย เพื่อเป็นการประกันการปฏิบัติตามกฎหมายของฝ่ายปกครองที่จะต้องให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี

การให้โอกาสคู่อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครอง ถือเป็นสิทธิของคู่อุทธรณ์ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะเสนอข้อโต้แย้งของตนจากการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในเบื้องต้น โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะในฝ่ายปกครองหลาย ๆ ฉบับและถึงแม้กฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติไว้ หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายกลาง ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 40 ว่า “ . . . ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

การให้สิทธิประชาชนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ (ฤทัย หงส์ศิริ, 2541, น. 109) ดังนี้

ประการแรก ในแง่ของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง การอุทธรณ์นั้นเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในกรณีที่ไม่พอใจคำสั่งทางปกครอง จึงได้อุทธรณ์เพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง “การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน”

ประการที่สอง ในแง่ของฝ่ายปกครอง การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้และแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนเอง “การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องหรือผิดพลาดของฝ่ายปกครองเพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพ”

ประการที่สาม ในแง่ของการดำเนินคดีในศาล การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์นั้นเพื่อให้คดีที่ขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีลักษณะข้อพิพาทที่เด่นชัดขึ้นและมีผลเป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลเนื่องจากข้อพิพาทบางเรื่องอาจจะดับลงในชั้นอุทธรณ์ “การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองที่ดี”

(2) ระบบการตรวจสอบจากภายนอก (External control) เป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง คือ รัฐสภาและองค์กรตุลาการทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีอันเป็นข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งในปัจจุบัน ได้แก่ ศาลปกครอง เพื่อแก้ไขเยียวยาทุกข์ที่ฝ่ายปกครองก่อให้เกิดแก่เอกชนอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งทางปกครอง ออกกฎสัญญาทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองก็ได้ โดยกฎหมายเปิดโอกาสให้เอกชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง อันสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม นอกจากศาลปกครองจะได้รับการ

พิจารณาให้เป็นทั้งผู้คอยตรวจสอบฝ่ายปกครองว่ามีการใช้อำนาจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่แล้ว ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้ร่วมงานของฝ่ายปกครองด้วย คือ การสร้างหลักกฎหมายปกครองและการสร้างบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุดังกล่าว ศาลปกครอง จึงมีบทบาท 2 ประการ คือ ประการแรก ต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการละเมิดกฎหมายของฝ่ายปกครอง และประการที่สอง ต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถทำภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ โดยควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและสั่งเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>1</sup> เท่านั้น ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปขัดขวางการดำเนินงานของฝ่ายปกครองหรือใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองและไม่เข้าไปทำตัวเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง

ระบบการตรวจสอบทั้งสองลักษณะดังกล่าว จึงเป็นการตรวจสอบ 2 ชั้น คือชั้นภายในองค์กรฝ่ายปกครองด้วยกัน และหากคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ไม่พอใจคำวินิจฉัย ก็สามารถใช้มาตรการในการตรวจสอบภายนอกองค์กร คือ ศาลปกครอง เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง อีกชั้นหนึ่งเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในรัฐที่เป็นนิติรัฐ ที่จะวางกลไกหรือกำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการในการให้หลักประกันแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว

## 2.5 แนวคิดระบบบริหารภาครัฐที่ดี

การมีระบบบริหารภาครัฐที่ดี จะนำมาซึ่งความสุขและความสงบเรียบร้อยของสังคม เพราะการบริหารงานภาครัฐนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ โดยมีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐบรรลุวัตถุประสงค์ก็จำเป็นที่จะต้องสร้างหลักการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี ขึ้นมาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

(1) ระบบบริหารภาครัฐที่ดีกับความคาดหวังของประชาชน มีลักษณะที่พึงคาดหวังอันเป็นจุดมุ่งหมาย ดังต่อไปนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2542, น. 39-40)

<sup>1</sup>รายงานสรุปประกอบการประชุม ครั้งที่ 7 ของสมาคมศาลปกครองสูงสุดนานาชาติ ณ กรุง Dakar ประเทศ Senegal วันที่ 23-26 เมษายน 2001, 2548, น. 464.

1. เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้กับประชาชนและประเทศชาติ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่มีเป้าหมายที่แน่นอนที่จะอุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีทัศนคติในการเป็น “เจ้านายคน” ไม่ใช่ผู้ปกครองของประชาชน เจ้าหน้าที่ต้องเป็นพลเมืองตัวอย่างที่มีคุณภาพ มีทัศนคติและอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน มีระเบียบวินัย มีคุณธรรม และมีจิตบริการ

2. เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นมิตรกับประชาชน ปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของกฎหมาย กฎระเบียบ และสามัญสำนึกที่สังคมยอมรับ มีพฤติกรรมของคนดี มีความยุติธรรม ตรงไปตรงมา ไม่เลือกปฏิบัติ

3. เป็นระบบที่มีความรับผิดชอบและเป็นที่ยังของประชาชน หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ต้องมีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทำความเข้าใจและชี้แจงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชน รับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง

4. เป็นระบบที่เข้มแข็ง ทนทานต่ออุปสรรค กล่าวหาญต่อสู้เพื่อคุณธรรม มีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ทำงานอย่างมืออาชีพ มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เอื้อประโยชน์ต่อบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กล่าวปกป้องผลประโยชน์ของชาติและประชาชน รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติและตัดสินใจของตนอย่างมีเกียรติ

5. เป็นระบบที่ทันสมัย ทันโลก ทันการณ์ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เห็นการณ์ไกล ใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ

6. เป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน ภาครัฐต้องมีวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมที่มุ่งมั่นเพื่อเป็นเลิศ มีลักษณะเป็นองค์กรเรียนรู้ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ยอมรับข้อผิดพลาดและปรับปรุงงานที่รับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพ

จากลักษณะที่พึงคาดหวังในระบบบริหารภาครัฐที่ดีดังกล่าว จะเห็นว่า ได้มุ่งเน้นใน 2 มิติ คือ มิติทางด้านองค์กรหรือหน่วยงาน และมิติทางด้านบุคลากรของหน่วยงาน โดยมิติทางด้านองค์กรหรือหน่วยงานนั้น มุ่งที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยให้เจ้าหน้าที่ได้มีการเรียนรู้ร่วมกัน มุ่งมั่นเพื่อความเป็นเลิศ ส่วนมิติทางด้านบุคลากรของหน่วยงานมุ่งเน้นที่พฤติกรรมและทัศนคติของบุคลากรในองค์กรให้เห็นความสำคัญของการบริหารกิจการภาครัฐว่าเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ลักษณะที่พึงคาดหวังจึงเป็นการยึดเอาประชาชนเป็นจุดศูนย์กลางในการบริหารงาน

## (2) การบริหารกิจการภาครัฐที่ดีกับภาวะความเป็นผู้นำ

การบริหารภาครัฐที่ดีต้องมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ แต่การบริหารกิจการภาครัฐที่ดีจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการไม่ให้ความร่วมมือ โดยความต้องการของประชาชนจะต้องเป็นความต้องการโดยชอบธรรม (พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงคล), 2548, น. 19) มิใช่ความต้องการที่ผิดทำนองคลองธรรม มิใช่การเรียกร้องที่ไม่ มีขอบเขตจำกัด ผิดหลักวิชาและไร้ประโยชน์ หรือเป็นความต้องการที่เกินขอบเขตทั้งในด้านงบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ หากเป็นเช่นนี้แล้ว หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่อาจตอบสนองความต้องการให้ได้ นอกจากนี้ ในส่วนของระบบการปฏิบัติงานในองค์กรก็จะต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถและวิสัยทัศน์ที่ดีที่กว้างไกลและมีคุณธรรมสูง ได้มีโอกาสแสดงผลงานของตนอย่างชัดเจน และมีโอกาสได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบสูงขึ้นได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับตำแหน่ง โดยไม่ติดขัดตามหลักบริหารสากลที่ยึดถือความดีของคนเป็นที่ตั้ง (Merit system) (ฤทัย หงส์ศิริ, 2541, น. 20) การเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งมีความเหมาะสมกับงาน (put the right man on the right job) มิใช่ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ดังคำกล่าวที่ว่า

ค่าของคน อยู่ที่ผลของงาน

ค่าของงาน อยู่ที่การกระทำ

ค่าของการกระทำ อยู่ที่ความรู้คู่ความดี

มิใช่ระบบ “ค่าของคน อยู่ที่คนของใคร”

ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจสูงสุดให้อยู่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานหรือฝ่ายบริหาร จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติงานเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงด้วยดี มีประสิทธิภาพสูง โดยยึด “หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)” ซึ่งต้องปฏิบัติงานด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย ถูกต้องตามหลักวิชา ตามทำนองคลองธรรม ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงความเหมาะสมทั้งกับสถานการณ์ เหมาะสมกับบุคคล ปฏิบัติงานด้วยจิตใจที่บริสุทธิ์จากความโลภ ความเห็นแก่ตัว ความโกรธ ความพยาบาท อาฆาต จองเวรกัน และปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม ปราศจากอคติ 4 คือ ลำเอียงเพราะรักหรืออามิสสิ่งจูงใจ (ฉันทาคติ) ลำเอียงเพราะโกรธพยาบาท หรือเกลียดชัง (โทศาคติ) ลำเอียงเพราะไม่รู้จริงหรือหูเบา (โมหาคติ) ลำเอียงเพราะเกรงกลัวอำนาจหรืออิทธิพล (ภยาคติ) นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือผู้นำองค์กร ยังจำเป็นต้องมีภาวะความเป็นผู้นำที่ดี (Good Leadership) กล่าวคือ (ฤทัย หงส์ศิริ, 2541, น. 124-128)

1. เป็นผู้มีบุคลิกภาพที่ดี (Good Personality) คือ มีสุขภาพกายดี คือมี ท่วงท่ากิริยา รวมทั้งการแต่งกายที่สุภาพ เรียบร้อยดีงาม สะอาด ดูสง่างามสมฐานะ และมี สุขภาพจิตที่ดี คือ มีอัธยาศัยใจคอที่งดงาม มีศีลธรรม มีจิตใจที่กว้างขวาง ไม่คับแคบ รู้จักเสียสละ กำลังกาย สติปัญญา ความสามารถ เสียสละความสุขส่วนตัว เพื่ออนุเคราะห์ สงเคราะห์ผู้อื่นตามสมควรแก่ฐานะและโอกาส ดังคำกล่าวที่ว่า “คนที่จะเป็นใหญ่ เป็นผู้นำคนต้องใจใหญ่ คือใจกว้าง ไม่คับแคบ และเป็นนักเสียสละ” ขยันหมั่นเพียรในการประกอบกิจการงาน รู้จักใฝ่ตรองอย่าง รอบคอบ มีความรอบรู้ เป็นผู้ที่น่าเคารพบูชา คือ ประชาชนสามารถเอาเป็นที่พึ่งอาศัย เป็นที่พึ่ง ทางใจแก่ผู้อยู่ในปกครอง เป็นผู้ที่น่านับถือ น่าเจริญใจ ควรค่าแก่การยอมรับและยกย่องนับถือ เอาเป็นเยี่ยงอย่างได้ เป็นผู้รู้จักพูดจาโดยมีเหตุผลและหลักการ เป็นที่ปรึกษาแนะนำที่ดีของ ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้อื่นที่คบหาสมาคม มีสติปัญญาความรู้ ความสามารถและวิสัยทัศน์ที่ กว้างไกล ให้สามารถปกครองและบริหารจัดการองค์กรที่รับผิดชอบให้ถึงความสำเร็จเป็นอย่างดี และมีประสิทธิภาพสูง

2. เป็นผู้ประกอบด้วยหลักธรรมาภิบาล (ฤทัย หงส์ศิริ, 2541, น.109) หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาค ประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลัก พื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรือ อำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและ รวดเร็วด้วย

(2) หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริม ใ้บุคคลากรพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัย ประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ความโปร่งใส พอเทียบได้ที่มีความหมาย ตรงข้ามหรือเกือบตรงข้ามกับการทุจริต คอร์รัปชัน โดยที่เรื่องทุจริต คอร์รัปชัน ให้มีความหมายในเชิงลบ และความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและ เข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจนในการนี้ เพื่อเป็น สิริมงคลแก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใส ขออัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งในองค์

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ที่ได้ทรงมีพระราชกระแสรับสั่ง ได้แก่ ผู้ที่มีความสุจริต และบริสุทธิ์ใจ แม้จะมีความรู้่น้อยก็ย่อมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมได้มากกว่า ผู้ที่มีความรู้มาก แต่ไม่มีความสุจริต ไม่มีความบริสุทธิ์ใจ

(4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการ บริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและหรือคณะทำงานโดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ

(5) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาและเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง

(6) หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้บุคลากรมีความประหยัด ใช่วัตถุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

3. รู้จักปฏิบัติต่อกันด้วยดี ระหว่างผู้บังคับบัญชากับลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ด้วยการมอบหมายงานให้ตามกำลังความสามารถ ความรู้และสติปัญญา (put the right man on the right job) ยกย่องชมเชย สนับสนุนให้บำเหน็จรางวัล เลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่ง ตามสมควรแก่ฐานะ รักษาพยาบาลให้ในยามเจ็บไข้ ดูแลสารทุกข์สุขดิบ เมื่อทำไม่ดีก็ตักเตือน แนะนำให้พัฒนาสมรรถภาพให้ดีขึ้น ในขณะที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องทำงานด้วยความขยันขันแข็ง ทำงานให้ทันเวลา ซื่อสัตย์ รู้จักพัฒนาคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถและวิสัยทัศน์ในการทำงานให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพสูง นำความดีของผู้บังคับบัญชาไปยกย่อง สรรเสริญผู้บังคับบัญชาตามความเป็นจริงในโอกาสอันสมควร

4. เป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี (Human Relation) หรือหลักมหาเสน่ห์คือมีเมตตาปรารถนาให้คนอื่นมีความสุข ปรารถนาให้ผู้มีความทุกข์พ้นทุกข์ พลอยยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี ไม่อิจฉาริษยา การวางเฉยไม่ยินดียินร้ายเมื่อผู้อื่นถึงซึ่งวิบัติ โดยที่เราเองก็ช่วยไม่ได้ รู้จักให้ปันสิ่งของแก่ผู้อื่น เจรจาอ่อนหวาน ประพฤติสิ่งที่เป็นประโยชน์ให้กับผู้อื่น ไม่ถือตัวเย่อหยิ่ง จองหองอวดดี

5. รู้จักปกครองบังคับบัญชาด้วยหลัก อ่อนน้อม แข็งใน คือ รู้จักปลุกใจ ผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีจิตใจเบิกบาน แจ่มใส กระปรี้กระเปร่า ยินดีในการทำกิจการงานด้วยความ เข้มแข็งจริงจังรู้จักปลอบขวัญ ปลอบใจ ให้กำลังใจเวลาลูกน้องต้องประสบความผิดหวังเศร้าโศก เสียใจ ให้มีจิตใจที่เข้มแข็งในการทำงานและดำเนินชีวิตด้วยความสุข ให้มีคุณภาพ คุณวุฒิและ คุณธรรมที่ดี มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ตามความเหมาะสมแก่สมรรถภาพ คุณภาพ คุณวุฒิ และคุณธรรม รู้จักปกป้องลูกน้องมิให้ประพฤติดีกฎหมายหรือผิดธรรมเนียมของ คลองธรรม ช่วยให้พัฒนาตนเองให้ดีขึ้น ปรับหน้าที่ความรับผิดชอบให้เหมาะสมกับความรู้ความ ชำนาญ สติปัญญา ความสามารถและวิสัยทัศน์ของเขา แนะนำสั่งสอนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาศึกษา ความรู้ ความชำนาญด้วยการศึกษาอบรมวิชาชีพ ว่ากล่าวตักเตือน ห้ามปราม เมื่อการทำงาน ผิดพลาด แนะนำสั่งสอนให้ปรับปรุงตัวให้ประพฤติดี ปฏิบัติชอบ

6. เป็นผู้รู้จักวิธีพัฒนาบุคลากร โดยการแนะนำ สั่งสอน อบรม ให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นคนดี มีคุณภาพ มีคุณธรรมอยู่เสมอ

7. เป็นผู้มีความคิดริเริ่ม (Initiatives) ด้วยความคิดสร้างสรรค์ โครงการ ใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่หมู่คณะ สังคม ประเทศชาติ ให้การบริหารการปกครองบรรลุผลสำเร็จมี ประสิทธิภาพสูง

8. เป็นนักพัฒนา มีความคิดพัฒนา (Development) ปรับปรุงแก้ไขสิ่งที่ล่า หลังหรือข้อบกพร่องให้ดีขึ้นอยู่เสมอ

9. เป็นผู้สำนึกในภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ (Sense of Responsibilities) สูง ต่อตนเองด้วยการศึกษาหาความรู้ เพิ่มพูนศักยภาพ ต่อส่วนรวมให้เจริญมั่นคง

10. เป็นนักเสียสละความสุขส่วนตน กำลังกาย สติปัญญาความสามารถ ให้แก่งานเพื่อบรรลุความสำเร็จและให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพ เสียสละกำลังทรัพย์เพื่ออนุเคราะห์ ผู้อื่น

11. มีความมั่นใจในตนเอง (Self Confidence) สูง มีความมั่นใจในความรู้ ความสามารถ สติปัญญาและวิสัยทัศน์ คุณธรรม รู้จักแสดงความมั่นใจในเวลาคิดเวลาพูด ทำให้ เหมาะสมกับกาลเทศะ บุคคล สถานที่และชุมชน

จากการศึกษาแนวคิดการบริหารกิจการภาครัฐที่ดีดังกล่าวข้างต้น สรุป ความสำคัญได้ว่าการบริหารกิจการภาครัฐที่ดีจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน และความสงบสุขของประชาชนในสังคม แต่การบริหารกิจการภาครัฐที่ดีจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วย องค์ประกอบหรือปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีอยู่ อย่างสมบูรณ์เป็นตัวขับเคลื่อนและองค์ประกอบ

หรือปัจจัยแวดล้อมทั้งหลายนั้นจะต้องทำหน้าที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารกิจการภาครัฐที่ดีตามความคาดหวังเกิดขึ้นได้ด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ (1) ประชาชน ความต้องการของประชาชนจะต้องเป็นความต้องการที่ชอบธรรม คือ ถูกต้องตามกฎหมายหรือทำนองคลองธรรม (2) หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา ต้องมีภาวะความเป็นผู้นำที่ดี ยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นคัมภีร์สำหรับการใช้อำนาจต้องเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับงาน (3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ ยึดมั่นในหลักปฏิบัติราชการที่ดี เพื่อประโยชน์สาธารณะ

## 2.6 การบริหารงานบุคคลในระบบราชการ

การบริหารงานบุคคล (Public Personnel Administration) เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการ (Public Administration) โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการทั้งหมด เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาและพัฒนาพนักงานที่มีความชำนาญในการปฏิบัติงาน และเพื่อเสริมสร้างสภาวะการทำงานในอันที่จะส่งเสริมให้เขาเหล่านั้นได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการบริหารงานในทุก ๆ องค์การ เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริการสาธารณะ

ในการศึกษานี้ จะมุ่งเน้นเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ซึ่งเป็นการบริหารงานบุคคลภาครัฐด้วย โดยยึดหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้จะถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ก็ยังคงมีสาระสำคัญเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษานี้เป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับการอ้างเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของผู้มีอำนาจ โดยวิเคราะห์จากแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับข้อพิพาทอันเนื่องจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการและถึงแม้องค์กรราชการอื่น ๆ จะมีสถานะและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามบทบัญญัติกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ก็มีหลักเกณฑ์หรือหลักการเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ตลอดจนข้อมูลของคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่นำมาศึกษาวิเคราะห์เกิดขึ้นในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจหลักการ เจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นพื้นฐานในการศึกษาประกอบกัน

(1) หลักการและความสำคัญในการแต่งตั้งโยกย้ายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ภาค 1, น. 25, ภาค 2, น. 25) หมายถึง ระเบียบ แบบแผน แนวทาง ข้อบังคับ หรือปทัสถานต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการ รวมทั้งลูกจ้างของส่วนราชการหรือผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับราชการ ที่จะเข้ารับการบรรจุแต่งตั้ง ได้รับบำเหน็จความชอบและกระทำการอื่นใดอันอาจกระทบต่อสถานะของผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับราชการ หรือผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งจากความหมายดังกล่าวการบริหารงานบุคคลมิได้มีความหมายครอบคลุมเฉพาะบุคคลที่มีสถานะเป็นข้าราชการเท่านั้น แต่หมายความรวมถึง ผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการแต่มุ่งประสงค์ที่จะเป็นข้าราชการ ซึ่งการกำหนดให้มีการบริหารงานบุคคล ข้าราชการมีเหตุผลและความจำเป็นประการสำคัญว่าข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการต่าง ๆ ถือเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐ โดยเป็นผู้ดำเนินกิจการใด ๆ แทนรัฐและถือเป็นลูกจ้างของรัฐภายใต้หลักกฎหมายมหาชน ดังนั้น การที่รัฐจะออกคำสั่งใด ๆ อันเป็นการกระทำหรือเปลี่ยนแปลงสถานะหรือหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งการให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการ รัฐจึงต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการโดยเฉพาะเพราะการกระทำในเรื่องต่าง ๆ ข้างต้นนั้นเป็นการกระทำของรัฐฝ่ายเดียว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในเรื่องการบริหารงานบุคคลข้าราชการไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการได้รับความคุ้มครองและเป็นการประกันความมั่นคงให้แก่ข้าราชการที่ควรได้รับจากการปฏิบัติงานให้แก่รัฐ

การย้ายข้าราชการ คือ การย้ายข้าราชการผู้ใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งโดยปกติจะต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน แต่บางกรณีก็อาจย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ แต่ก็ต้องไปตามที่กฎหมายกำหนด (สำนักงานศาลปกครอง, 2550, น. 11) และในการมีคำสั่งย้ายข้าราชการผู้ใดนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ มีอำนาจออกคำสั่งได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจก็ต้องตั้งอยู่บนความเป็นธรรมของการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับและขวัญกำลังใจของข้าราชการประกอบกัน เพราะการย้ายย่อมมีผลกระทบต่อตัวข้าราชการผู้ถูกย้าย ทั้ง

ในทางที่เป็นประโยชน์ คือข้าราชการผู้ได้รับการย้ายพึงพอใจ และในลักษณะที่เข้าใจว่าถูกกลงโทษหรือไม่เป็นที่พึงพอใจ

ในการย้ายข้าราชการพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาย้ายข้าราชการ หนังสือสำนักงาน ก.พ. กำหนดว่า การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งนอกจากจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความประพฤติผลงานแล้ว ให้พิจารณาศักยภาพในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะได้รับแต่งตั้งด้วย ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ให้พิจารณาถึงความรู้ ประสบการณ์ ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความประพฤติ และคุณลักษณะอื่น ๆ และให้พิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานของตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนด เว้นแต่ในกรณีจำเป็นให้ดำเนินการได้ตามความเหมาะสม

ดังนั้น ในการพิจารณาย้ายข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาบนฐานข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและเคร่งครัด ว่ามีเหตุผลความจำเป็นจะต้องย้ายข้าราชการผู้นั้นเพียงใด เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการอย่างไร ตลอดจนเรื่องความรู้ ประสบการณ์ ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความประพฤติ และคุณสมบัติอื่น ๆ เหมาะสมแก่การปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะแต่งตั้งอย่างไร แต่หากการพิจารณาแต่งตั้ง (ย้าย) ของผู้บังคับบัญชากระทำโดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมความมั่นคงแห่งอาชีพ และนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐ มีคุณภาพเป็นไปอย่างสุจริต โปร่งใส ปราศจากซึ่งอคติใด ๆ แล้ว ก็อาจเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการตามแนวทางดังกล่าว สั่งย้ายข้าราชการได้ตามอำเภอใจ ทั้งในทางที่เป็นประโยชน์หรือเป็นโทษแก่ข้าราชการผู้ถูกย้ายอันมีลักษณะเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบแก่ตัวข้าราชการผู้ถูกย้าย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดง ที่ 421/2551)

## (2) การบริหารราชการยุคใหม่

เป้าหมายของการบริหารราชการ คือ การบริการสาธารณะ การรักษาประโยชน์ของมหาชน คุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เดิมนั้นโครงสร้างสังคมไม่มีความซับซ้อน คนในสังคมมีจำนวนไม่มาก วิถีชีวิตของคนเป็นไปอย่างเรียบง่าย หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการเป็นการกำหนด

หลักเกณฑ์กว้าง ๆ การบริหารราชการ จึงไม่มีความยุ่งยาก แต่ภาวะโลกยุคปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างทางสังคมที่มีความซับซ้อน คนในสังคมมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ วิถีชีวิตของผู้คนในสังคมตกอยู่ภายใต้ภาวะของการดิ้นรนต่อสู้และแสวงหาเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำรงชีวิต การบริหารราชการตามรูปแบบเดิม จึงไม่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่ดีและมีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น ปัจจุบันจึงมีแนวคิดในการบริหารราชการยุคใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2550 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์การบริหารราชการยุคใหม่ ไว้ โดยสรุปได้ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน มาตรา 7 และ มาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546 ปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ
2. การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีการกำหนดแผนปฏิบัติการแบ่งออกเป็นระยะสั้น ระยะยาว มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ขั้นตอน ระยะเวลา งบประมาณ บุคคลที่รับผิดชอบรวมทั้งตัวชี้วัดความสำเร็จ และต้องติดตามและประเมินผล มีการบริหารราชการแบบบูรณาการประสานงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 10) พัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (มาตรา 11)
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ มีการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ งบประมาณ และเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบโดยทั่วกัน (มาตรา 20) มีจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะ คำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานถ้าสูงกว่าหน่วยงานใกล้เคียงกันต้องทำแผนลดค่าใช้จ่าย (มาตรา 21) มีประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐว่าสมควรดำเนินต่อไปหรือยุบเลิกโดยคำนึงถึงประโยชน์และผลเสียทั้งในด้านตัวเงินและสังคม (มาตรา 22) จัดซื้อจัดจ้างอย่างเปิดเผยและเที่ยงธรรม (มาตรา 23) พิจารณาภารกิจที่เกี่ยวข้องหรือยื่นขอ อนุญาต อนุมัติ ขอความเห็นชอบ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว (มาตรา 24-26)

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง มุ่งให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการบริการประชาชน โดยมีการควบคุม ติดตาม กำกับดูแลการใช้อำนาจ และความรับผิดชอบของผู้มอบและรับมอบอำนาจ (มาตรา 27 และมาตรา 28) มีใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคม เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพิ่มประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย (มาตรา 27) มีจัดทำแผนภูมิขั้นตอน รายละเอียด และระยะเวลาดำเนินการ เปิดเผย ณ ที่ทำการหรือในเครือข่ายสารสนเทศ (มาตรา 29) ส่วนราชการภายในกระทรวงเดียวกันร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม ขอรหัสข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติเรื่องใด ๆ ให้ติดต่อได้ที่เดียว (มาตรา 30, มาตรา 31, มาตรา 32)

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ การทบทวนภารกิจใดควรดำเนินการต่อหรือไม่ เช่น งานอะไรที่จะต้องทำและยังไม่ได้ทำ งานอะไรที่ทำอยู่และไม่จำเป็นต้องทำอีกแล้ว งานอะไรที่ต้องร่วมมือกันกับเอกชน/ประชาชน/สังคม โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณ และความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์ประกอบกัน การยกเลิก ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงภารกิจจะต้องปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลังให้สอดคล้องกัน (มาตรา 33) การยุบโอน เลิก รวม ส่วนราชการใดไม่ให้จัดตั้งส่วนราชการที่ลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงอีก (มาตรา 34) มีการสำรวจตรวจสอบ ทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศโดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ โดยนำข้อเสนอแนะของประชาชนมาพิจารณาด้วย (มาตรา 35 และมาตรา 36)

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ข้าราชการและประชาชนทราบ และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาจะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด เมื่อประชาชนสอบถามต้องตอบคำถาม หรือแจ้งการดำเนินการภายใน 15 วัน หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 37 และมาตรา 38) จัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนติดต่อ สอบถาม ขอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็น ให้สอดคล้องกับระบบเดียวกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีขึ้น (มาตรา 39 มาตรา 40) มีการแจ้งคำร้องเรียน เสนอแนะ ความคิดเห็นไปยังบุคคลที่รับผิดชอบถ้ามีข้อมูลและสาระตามสมควรที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปลารอค ความยุ่งยาก หรือปัญหาจากบุคคลใด โดยห้ามเปิดเผยชื่อ/ที่

อยู่ของผู้ร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น (มาตรา 41) ตรวจสอบกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศว่าเป็นอุปสรรคก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อน ถ้าเข้าต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็ว (มาตรา 42) การปฏิบัติราชการใดถือเป็นเรื่องเปิดเผยยกเว้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน และคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลให้เป็นความลับเท่าที่จำเป็น (มาตรา 43) เปิดเผยข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปีเกี่ยวกับรายการจัดซื้อจัดจ้าง และสัญญาที่ได้มีการอนุมัติ ให้ประชาชนขอและตรวจสอบได้ ยกเว้นข้อมูลก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่บุคคลใดในการจัดซื้อจัดจ้างหรืออยู่ภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการคุ้มครองความลับทางราชการหรือความลับทางการค้า(มาตรา 44)

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการสม่ำเสมอ นอกจากประเมินผลแผนปฏิบัติราชการแล้วต้องจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระ ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ (มาตรา 45) ประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับหรือหน่วยงานในส่วนราชการ ต้องทำเป็นความลับและเพื่อประโยชน์สามัคคีของข้าราชการ (มาตรา 46) ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ให้คำนึงถึงผลการปฏิบัติงานของของข้าราชการในตำแหน่งที่ปฏิบัติ ประโยชน์และผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานที่สังกัดที่ได้รับจากการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้น (มาตรา 47) ส่วนราชการใดดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพ เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด เป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน ให้เสนอจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบแก่ส่วนราชการหรือนางบประมาณเหลือจ่ายไปปรับปรุงการปฏิบัติงานหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้แก่ราชการในสังกัด (มาตรา 48) ส่วนราชการใดดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อภารกิจ สามารถดำเนินการตามแผนลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ เป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน ให้เสนอจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือนางบประมาณเหลือจ่ายไปปรับปรุงการปฏิบัติงานหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้แก่ข้าราชการในสังกัด (มาตรา 49)

กล่าวโดยสรุปราชการยุคใหม่นั้น มีลักษณะของงานราชการที่ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหลายประการ เช่น มีการทบทวนภารกิจอย่างต่อเนื่อง มีการจัดองค์กรขนาดกะทัดรัด ขนาดเล็ก ชั้นการบังคับบัญชาน้อย ใช้เทคโนโลยีมาก มีความคล่องตัว มีระบบบริหารงานบุคคลที่ส่งเสริมคนดี คนเก่งให้ประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปฏิบัติราชการต้องวัดผลได้

ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ส่วนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีลักษณะที่เป็นผู้มีความคิดเชิงสร้างสรรค์และเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ทำงานเชิงรุก มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานและงานวัดผลได้ สร้างเครือข่ายการทำงานและทำงานอย่างมืออาชีพและเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ทรงความรู้ (Knowledge worker) ทำงานด้วยความรับผิดชอบ มีทักษะหลายด้าน มีจริยธรรมและจรรยาบรรณในวิชาชีพ มีความสามารถในการทำงานเป็นทีม

### (3) การใช้ดุลพินิจในการย้ายข้าราชการ

การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการคัดสรรหรือจัดบุคคลเพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ตามที่เห็นสมควร ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจดุลพินิจที่จะแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจจะต้องชอบด้วยกฎหมายและต้องกระทำโดยไม่มีอคติหรือเจตนาถลำแก่งข้าราชการผู้ถูกย้ายให้ได้รับความเสียหาย ซึ่งมีหลักการใช้ดุลพินิจ คือ คำสั่งนั้นต้องสามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายลุล่วงไปได้ คำสั่งใดที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจกระทำการนั้น ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลย เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้จะต้องมีความจำเป็นในการออกคำสั่งนั้นด้วย กล่าวคือ จะใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกันและคำสั่งนั้นมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดง ที่ 90/2547)

ฉะนั้น แม้ในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจะเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจออกคำสั่ง แต่ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งจะต้องใช้ดุลพินิจภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์กฎหมาย และต้องเป็นคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผล โดยหลักการใช้ดุลพินิจ ต้องคำนึงถึงความจำเป็นของราชการ ความเหมาะสมในการแต่งตั้งโยกย้ายและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต้องได้สัดส่วนระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนกับประโยชน์ของมหาชน

## 2.7 การบริหารงานบุคคลของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เป็นการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่นานาประเทศต่างกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในระบบราชการของประเทศนั้นประสบผลสำเร็จ ดังนั้น ถึงแม้การศึกษานี้จะมุ่งเน้นเฉพาะการบริหารงานบุคคลของ

ประเทศไทย แต่เพื่อความสมบูรณ์ของเนื้อหาการศึกษาและสามารถนำเสนอสาระสำคัญของการบริหารงานบุคคลของนานาประเทศมาเป็นข้อคิดสำหรับแก้ไขปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลของนานาประเทศ ในที่นี้คือประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งข้าราชการได้รับความคุ้มครองสิทธิจากรัฐในเรื่องหลักประกันและความคุ้มครองหลายด้าน เช่น หลักประกันในเรื่องความมั่นคงในชีวิต ในเรื่องหน้าที่การงานและในเรื่องของค่าตอบแทน ซึ่งหลักประกันนี้จะเกิดขึ้นเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการ ทั้งนี้ หลักประกันดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้จากผู้บังคับบัญชา

การคุ้มครองข้าราชการเป็นไปตามมาตรา 11 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม 1983 ความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ ข้าราชการย่อมได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาและรัฐบัญญัติเฉพาะเรื่องต่าง ๆ

เมื่อข้าราชการถูกฟ้องร้องคดีโดยบุคคลที่สาม อันเนื่องมาจากการกระทำผิดในการปฏิบัติหน้าที่และไม่มีการยกประเด็นข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจศาลขึ้นกล่าวอ้าง หน่วยงานที่ข้าราชการนั้นสังกัดอยู่มีหน้าที่ต้องเข้ารับผิดชอบแทนข้าราชการในความผิดตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม หากว่าความผิดส่วนตัวที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นความผิดที่อาจแยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่สามารถตักเตือนหรือกล่าวโทษข้าราชการดังกล่าวได้

หน่วยงานมีหน้าที่ต้องคุ้มครองข้าราชการในสังกัดจากการคุกคามข่มขู่ การใช้ความรุนแรง การถูกกล่าวหาว่าละเมิดกรรมสิทธิ์และสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างแน่แท้ การได้รับบาดเจ็บ การเสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียงหรือการดูหมิ่นเหยียดหยามที่ข้าราชการอาจได้รับการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่และชดใช้ค่าเสียหายแทนข้าราชการในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น (ธีระชัย จาตุรันต์สวัสดิ์, 2551, น. 108-120)

การย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการเป็นไปตามความเหมาะสมและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เป็นวิธีปฏิบัติโดยทั่วไปในการจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการที่ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ๆ ตามสถานการณ์และไม่น่าจะเป็นเรื่องที่น่ามาโต้แย้งเป็นคดีความกันได้ เพราะโดยหลักแล้ว ตำแหน่งใหม่ที่ข้าราชการได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นไปในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าตำแหน่งเดิมของข้าราชการผู้นั้น มีลักษณะงานและภารกิจที่สอดคล้องสัมพันธ์กับความรู้ความสามารถของเขาและตรงตามคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่บรรจุเข้ามา พร้อมทั้งควรได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมไม่น้อยไปกว่าเดิม ในส่วนของตัวข้าราชการนั่นเอง ข้าราชการผู้ใดก็ตามก็ไม่อาจยึดติดอยู่กับตำแหน่งเดิมหรือขอยุ่แต่ที่เดิมได้ตลอดไป

เพราะการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการนั้นเป็นไปโดยกฎหมาย โดยเฉพาะบรรดา กฎหมายว่าด้วยข้าราชการหรือระเบียบการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ตำแหน่งข้าราชการ จึงมิใช่เป็น สิทธิที่ใครจะหามาได้ด้วยตนเองและติดตัวตลอดไป ข้าราชการจึงอาจถูกเรียกให้ไปดำรงตำแหน่ง อื่นหรือปฏิบัติหน้าที่ ณ ที่อื่นใดได้ตลอดเวลา

ในทางตรงข้าม หากการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งของข้าราชการผู้ใด มีลักษณะ เป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของลักษณะงานหรือเปลี่ยนแปลงสถานภาพภายในหน่วยงาน ของเขา จนเหมือนเป็นการถูกลดงาน ลดคุณค่าลงไปและการสั่งการเช่นนั้น ผู้บังคับบัญชามีได้มี เจตนากระทำไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการอย่างแท้จริงแล้ว จะถูกมองว่าเป็นคำสั่งโยกย้าย เปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่แอบแฝง การลงโทษเอาไว้หรือเป็นคำสั่งย้ายแทนการลงโทษและคำสั่ง ลักษณะเช่นนี้อาจถูกโต้แย้งเป็นคดีปกครองได้ คำสั่งย้ายที่เป็นการลงโทษแอบแฝงนี้มีจำนวนที่ใช้ กันในประเทศฝรั่งเศสว่า “การเก็บเข้าตู้เก็บของ” อันเป็นลักษณะของการถูกกั้นแกล้ง

การแปลงเจตนาลงโทษ เป็นการออกคำสั่งย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง มีผลกระทบต่อ สถานภาพของข้าราชการและถือว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิโต้แย้งคำสั่งได้ หากคำสั่ง ย้ายหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง เป็นการลดกรอบอำนาจหน้าที่ที่เคยมีอยู่เดิม จนดูเหมือนว่าถูกให้ ออกหรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ข้าราชการที่ตกอยู่ในสถานการณ์ถูกเก็บเข้าตู้เก็บของ เช่นนี้ ถือว่าถูกกั้นแกล้งให้จ่ายอมรับโทษโดยอาศัยระบบราชการเป็นเครื่องมือ ข้าราชการนั้นจะ รู้สึกตลอดเวลาว่าตนถูกข่มเหงรังแกเกิดความคับแค้นใจในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใหม่ หรือในสถานที่แห่งใหม่ การลงโทษแอบแฝงในลักษณะเก็บเข้าตู้เก็บของเป็นการกระทำของ ผู้บังคับบัญชาที่ต้องการถอดถอนผู้ได้บังคับบัญชาออกจากตำแหน่ง อาจกระทำโดยคำสั่งย้ายจาก แผนกเดิมภายในกรมกองเดียวกัน หรือย้ายเปลี่ยนที่จากส่วนกลางไปประจำภูมิภาคอื่น โดยมี มูลเหตุจูงใจที่ไม่สุจริต อาจมีเบื้องหลังจากการไม่สนองนโยบายของผู้บังคับบัญชา กระด้าง กระเดื่องขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาหรือมีเหตุวิวาท ริษยากันเป็นการส่วนตัว

โดยลักษณะอาชีพของข้าราชการ จะมีโอกาสถูกรังแกจากผู้มีอำนาจเหนือกว่า มากกว่าพนักงานเอกชนเพราะว่าอาชีพข้าราชการนั้นมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่เนื่องจากมี กฎหมายรองรับสถานภาพไว้ ทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งและการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง การบรรจุหรือ การถอดถอนไม่ใช่เรื่องที่ทำกันได้ง่าย ๆ จึงมักจะอยู่ในอาชีพได้ยาวนาน บางครั้ง ผู้บังคับบัญชาได้อาศัยช่องทางจากระบบราชการที่ตนมีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาใช้อำนาจ ดังกล่าวเพื่อกำจัดข้าราชการที่ตนไม่พึงประสงค์ ไม่กระตือรือร้นหรือเกียจคร้านออกไป นอกจากนี้ ในระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้นสูงขึ้นไปเป็นรูปปิรามิด ผู้บังคับบัญชา

ระดับสูงจึงมีช่องทางสั่งการบังคับบัญชาได้ในทุกระดับชั้นที่ต่ำกว่าตนและมีโอกาสที่จะใช้ช่องทางเหล่านี้เพื่อให้ได้มาซึ่งอิทธิพลครอบงำภายในองค์กร

การใช้วิธี การเก็บเข้าตู้เก็บของ เป็นวิธีการลงโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็น การกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชา และเป็นอันตรายต่อองค์กรและข้าราชการที่ตกเป็นเหยื่อซึ่งพยายามดิ้นรนให้หลุดพ้นจากสถานการณ์นั้น เป็นคำสั่งที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางการปกครอง ซึ่งมีขึ้นเพื่อสนองตอบต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นการกำจัดข้าราชการออกไปเพราะข้าราชการที่ถูกย้ายเหมือนถูกบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่ในงานที่ต่ำกว่างานที่เคยรับผิดชอบอยู่เดิม บางครั้งอาจถูกสั่งให้ไปทำงานในที่ห่างไกล ตัดขาดจากการรับรู้ความเป็นไปภายในหน่วยงานเดิม ตัดขาดจากเพื่อนร่วมงานเดิมโดยไม่เต็มใจ นอกจากนี้ การใช้วิธี การเก็บเข้าตู้เก็บของ กระทบต่อศักดิ์ศรีของข้าราชการ ศักดิ์ศรีของคนทำงาน คือ การได้รับความเคารพในตัวบุคคลทั้งในด้านสถานภาพและตำแหน่งหน้าที่ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ทำลายความเชื่อมั่น ลดความน่าเชื่อถือในตัวบุคคล จงใจให้ได้รับความอับอาย ข้าราชการขาดความภักดีต่อองค์กร เพราะการใช้วิธี การเก็บเข้าตู้เก็บของ เท่ากับเป็นการโยนความผิดให้กับข้าราชการผู้นั้น เป็นรูปแบบของการกลั่นแกล้ง ลู่แก่อำนาจของผู้บังคับบัญชา

ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองหรือความรับผิดชอบของหน่วยงาน เป็นผลจากการที่ฝ่ายปกครองไม่มอบหมายงานให้ตรงตามระดับตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการและยังมีการกระทำอันเป็นการสร้างความกดดันจนข้าราชการผู้นั้นไม่มีแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ถือเป็นความผิดของฝ่ายปกครองเพราะเป็นผลร้ายต่อสถานะทางการอาชีพของข้าราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย เนื่องจากข้าราชการจะไม่ทำงานสนองนโยบายอย่างเต็มความสามารถ ส่งผลต่อผลผลิตทางด้านบริการสาธารณะโดยรวม แต่ความผิดของฝ่ายปกครองนี้ก็สามารถเยียวยาแก้ไขได้

### 3. แนวคิดและหลักการที่ศาลปกครองใช้เพื่ออ้างเหตุผล ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลปกครอง เป็นระบบการควบคุมตรวจสอบภายนอกองค์กร โดยศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการว่าเป็นระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองที่ดีกว่าระบบอื่น ๆ เพราะศาลมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีหลักประกันความเป็นอิสระของศาลในกรณีที่มีการฟ้องคดี ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและ

พิพากษาคดีเสมอจะปฏิเสธไม่พิจารณาคดีไม่ได้ วิธีการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาเสมอ แสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิจารณาพิพากษาคดีตามอำเภอใจ ทั้งนี้ ในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองของศาล จะเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ศาลไม่อาจเข้าไปควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของฝ่ายปกครองได้ (บรรเจ็ด สิงคะเนติ, 2551, น. 56 – 57)

### 3.1 ความหมายและความสำคัญของของกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและกระบวนการยุติธรรมอาญาถือตามลักษณะของกฎหมายที่แบ่งออกเป็น 3 สาขา คือ กฎหมายแพ่ง คือ กฎหมายที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน ในฐานะที่เท่าเทียม จึงต้องใช้หลักความสมัครใจหรือความยินยอมพร้อมใจของคู่กรณี ซึ่งหากมีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่เกิดขึ้นจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง คือสิทธิฟ้องคดีต่อศาลและเมื่อศาลมีคำพิพากษาก็จะเข้าสู่ขั้นตอนของการบังคับคดี กฎหมายอาญา คือ กำหนดข้อห้ามที่ผู้ฝ่าฝืนจะมีความผิดและถูกลงโทษทางอาญานักเบาตามความร้ายแรงของการทำความผิด หากมีข้อพิพาทจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะมีการถ่วงดุลและคานดุลขององค์กรที่เกี่ยวข้องคือ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาล เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ต้องหาจะได้รับการพิจารณาด้วยความเป็นธรรม และกฎหมายปกครอง คือ กฎหมายที่จัดตั้งและให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการทางปกครองต่าง ๆ บังคับแก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน ความสัมพันธ์ของคู่กรณีจึงมีความไม่เท่าเทียมกัน ฉะนั้น การนำข้อพิพาทเกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ซึ่งใช้วิธีพิจารณาใน “ระบบกล่าวหา” โดยศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คู่ความกล่าวอ้างเข้ามาในคดีมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จึงยังไม่เพียงพอที่จะให้ข้อเท็จจริงที่เป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายนี้ได้ จึงได้มีการกำหนดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองขึ้นเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทโดยใช้ “ระบบไต่สวน” ซึ่งศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2546, น.10-11)

กล่าวโดยสรุปความแตกต่างของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มีกระบวนการวิธีพิจารณาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญาใช้ระบบ “กล่าวหา” โดยมีองค์กรหลัก ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจ คือ ตำรวจ อัยการ ศาล แต่กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองกับเอกชนที่ไม่เท่าเทียมกัน กระบวนการวิธีพิจารณาจึงใช้ “ระบบไต่สวน” โดยศาลเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมทั้งสามระบบดังกล่าว ยังแบ่งแยกอย่างชัดเจนในแง่ของความหมาย และองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความหมายว่าเป็นกระบวนการในการสร้างความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในคดีพิพาทที่เป็นการกระทำผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมที่เกิดจากความสัมพันธ์ของเอกชนบนพื้นฐานของความสมัครใจและเสมอภาคตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทหรือการโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นจะเข้าสู่ศาลยุติธรรม ส่วนกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เป็นกระบวนการสร้างความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในคดีพิพาททางปกครองตามกฎหมายปกครองในฐานะที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะเข้าสู่ศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง และกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จึงมีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของกระบวนการสร้างความเป็นธรรมและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

ความสัมพันธ์และที่มาของกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยในระยะเริ่มแรกได้แบ่งแยกระบบกระบวนการยุติธรรมเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่งเท่านั้น กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เริ่มมีวิวัฒนาการมานับตั้งแต่ ปี 2417 ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต เพื่อเป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินและการร่างกฎหมายกับเป็นผู้พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ต่อมาภายหลัง ปี 2475 รัฐบาลไทยโดยท่านปรีดี พนมยงค์ มีนโยบายที่จะจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและองค์กรชี้ขาดคดีปกครองตามแบบสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส จึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 แต่ในส่วนที่จะให้มีการพิจารณาคดีปกครองจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดประเภทคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นอีกครั้งหนึ่งก่อน จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 เพื่อช่วยผ่อนคลายทุกข์ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ถูกต้อง แต่คณะกรรมการร้องร่ำร้องทุกข์ขณะนั้นมิได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กร และมีได้มีวิธีพิจารณาคดีอย่างเป็นระบบ จึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ต่อมาจึงได้มีการปรับปรุง โดยรวมกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 และกรรมการเรื่องร่ำร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องร่ำร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 เข้าด้วยกันโดยตราเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ควบคู่กับคณะกรรมการร่างกฎหมายเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในคดีปกครอง จึงอาจกล่าวได้ว่าแท้จริงแล้วศาลปกครองได้มีการจัดตั้งและได้รับการพัฒนาแล้วในยุคของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 และปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยใช้วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในรูปแบบของการพิจารณาคดีปกครอง เพียงแต่ยังมิได้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือยังมิได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์บังคับกับหน่วยงานของรัฐโดยตรง การสั่งการในชั้นสุดท้ายยังคงเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายบังคับว่าจะต้องให้เหตุผล หากสั่งการเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (อัคราทร จุฬารัตน, 2549, น. 23)

### 3.2 องค์กรศาลปกครอง

ศาลปกครองไทยได้ต้นแบบความคิดมาจากประเทศฝรั่งเศส เกิดขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice) นับจากนั้นเป็นต้นมา ระบบศาลในประเทศไทยก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบศาลเดี่ยวคือมีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวงซึ่งรวมถึงคดีปกครองด้วย มาเป็นระบบศาลคู่ โดยศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่งและข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง อันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือเป็นคดีเนื่องมาจากการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง จะแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม (ฤทัย หงส์ศิริ, 2545, น. 87) ที่ใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางที่คอยกำกับการ

ดำเนินคดีและการนำสืบพยานของคู่ความ การแพ้ชนะคดีจึงขึ้นอยู่กับรูปคดีและพยานหลักฐาน แต่ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ซึ่งตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินคดี ตั้งแต่เริ่มคดี กำหนดประเด็น ส่งคำคู่ความ แสวงหาพยานหลักฐานที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี ทำให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งได้ครบถ้วนและมากที่สุด เพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะยากไร้หรือไม่มีทนายความหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม

### 3.3 บทบาทและหลักการสำคัญเกี่ยวกับประโยชน์ของการจัดตั้งศาลปกครอง

ในการดำเนินงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่าง ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งประเทศไทยอยู่ในระบบนิติรัฐ (Legal state) ที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายไม่ว่าใช้อำนาจหรือกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การใช้อำนาจของรัฐในการบริหารและปกครอง มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการดูแลรักษาประโยชน์ของประชาชนทุกคนเป็นส่วนรวมและให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกับตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภารกิจและบทบาทของศาลปกครองคือการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองว่าการกระทำและคำสั่งทางปกครองที่ได้ดำเนินการไปนั้น เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะทำให้สามารถป้องกันไม่ให้เกิดสิ่งที่ไม่พึงประสงค์คือการบิดเบือนการใช้อำนาจหรือมีการใช้อำนาจที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายจะใช้องค์กรที่เรียกว่าศาลปกครอง ดำเนินการในการแก้ปัญหาในทางบริหารราชการแผ่นดินเพราะจะช่วยควบคุมดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างถูกต้องเป็นธรรม

ศาลปกครอง จึงเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่มีความจำเป็นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและมีหน้าที่ที่สำคัญในการวางและสร้างหลักกฎหมายปกครองให้เกิดขึ้น ภายในกรอบของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่าง ๆ ภารกิจของตุลาการศาลปกครอง จึงมิได้มีหน้าที่เพียงการตีความบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเท่านั้น หากแต่ยังต้องมีส่วนที่จะอุดช่องว่างของกฎหมายที่มีด้วยการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป (General

principle of law) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายปกครองเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับระบบการปกครองรวมทั้งสังคมและวัฒนธรรมของประเทศ (อัครราชทูต จุฬารัตน์, 2546, คำนำ) และเพื่อให้สามารถสนองต่อความคาดหวังของสังคมได้ดียิ่งขึ้น ศาลปกครองจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ศาลปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551-2554 เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการดำเนินงาน มุ่งเน้นให้ศาลปกครองเป็น “สถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ” โดยมีพันธกิจ 2 ประการคือ 1) พิพากษาคดีด้วยความเป็นธรรมและรวดเร็ว เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี 2) วางหลักกฎหมายปกครองที่เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ดี ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีใดหรือมีขอบเขตอำนาจศาลเพียงใดนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้บัญญัติขอบเขตของอำนาจศาลปกครองให้ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ได้แก่ คดีหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจำแนกประเภทคดีได้ 6 ประเภท คือ

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด อันเนื่องมาจากไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ

มาตรา 3 ของกฎหมายฉบับเดียวกันได้ให้นิยามของ “หน่วยงานทางการปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารทั้งหมด หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นและหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์การมหาชน รวมถึงหน่วยงานของเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจากรัฐด้วย เช่น สภานายความ แต่ไม่รวมถึงรัฐสภาหรือศาล และไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัท และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล

หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง โดยปกติเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

กล่าวโดยสรุป ศาลปกครองมีบทบาทในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเสมอ อันเนื่องจากฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกัน การทำหน้าที่ของศาลปกครองเป็นการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองมิให้อำนาจโดยไม่ถูกต้องชอบธรรมหรือบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนและสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ โดยตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่พิพากษาคดีและมีภารกิจในการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป

จากบทบาทและภารกิจของศาลปกครองดังกล่าว นำมาซึ่งประโยชน์หลายประการ ดังนี้

(1) ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ระบบการบริหารงานของรัฐได้รับการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีการใช้อำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย มิใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยมีศาลปกครองคอยรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบเหล่านั้น

(3) คำพิพากษาของศาลปกครองเป็นการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป (General principle of law) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายปกครอง ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีแนวทางการปฏิบัติราชการที่ถูกต้องตามหลักนิติธรรม (Rule of law)

(4) การบริหารภาครัฐ มีความคล่องตัวมากขึ้น อันเนื่องจากการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางหลักไว้เป็นบรรทัดฐาน

(5) การป้องกันการคอร์รัปชันในการบริหารงานภาครัฐ เพราะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ได้รับการตรวจสอบในความสุจริต ภายใต้หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(6) การสร้างความสามัคคีระหว่างบุคลากรในองค์กรและประชาชนผู้รับบริการ เพราะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ได้รับการตรวจสอบว่ามีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่

### 3.4 องค์การตุลาการศาลปกครอง

องค์การตุลาการมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากองค์กรฝ่ายปกครอง (Administrative authorities) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร โดยลักษณะสำคัญขององค์การตุลาการ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, น. 69) มีดังนี้

ประการแรก เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งต้องการรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาท ติความหรือการหยั่งทราบความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี ปรับข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงแห่งคดีที่รับฟังเป็นยุติแล้ว และออกคำสั่งว่าตามกฎหมายคู่กรณีมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร

ประการที่สอง คำสั่งขององค์กรต้อง “เป็นยุติ” (Resjudicata) กล่าวคือ เมื่อได้อ่านคำสั่งนั้นให้คู่ความฟังแล้ว องค์กรผู้ออกคำสั่งจะรื้อฟื้นคดีขึ้นมาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งใหม่ให้ผิดแผกแตกต่างไปจากคำสั่งเดิมไม่ได้ เว้นแต่การแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ๆ คู่ความฝ่ายใดไม่พอใจคำสั่งนั้นมีสิทธิแต่เพียงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งนั้นต่อองค์กรอื่นที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าองค์กรผู้ออกคำสั่งเดิม และถ้าองค์กรสูงสุดได้อ่านคำสั่งที่สั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรให้คู่ความฟังแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อม “เสร็จเด็ดขาด” หรือ “เป็นที่สุด” (Finality)

ประการที่สาม กระบวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด จะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย (Publicity) กล่าวคือ เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ การพิจารณาคดีโดยลับเป็นเพียงข้อยกเว้นซึ่งจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น และต้องเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ โดยให้คู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธินำพยานมาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่ (audialteram partem)

ประการที่สี่ องค์การตุลาการต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งของตน (Duty to give reasons) เสมอ การแสดงเหตุผลประกอบคำสั่ง คือ การแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ออกคำสั่งนั้นให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน คำสั่งที่สั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร จะเป็นที่ยอมรับของคู่ความและสาธารณชนหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเหตุผลที่องค์การนั้นแสดงประกอบคำสั่งของตน “รับฟังได้” (Defendable) หรือไม่สำคัญ

ประการที่ห้า องค์การตุลาการมีความเป็นกลาง (Impartiality) หรืออีกนัยหนึ่ง “ปราศจากอคติลำเอียง” (Freedom from bias) โดยสมาชิกขององค์การนั้นมีความเป็นอิสระ (Independence) กล่าวคือ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันอย่างใด ๆ ขององค์การอื่นและของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ วิธีการประกันความเป็นอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์การนั้นมีหลายวิธี เช่น การให้คู่ความซึ่งเห็นว่าสมาชิกขององค์การนั้นมีส่วนได้เสียในคดีที่มีสิทธิคัดค้านไม่ให้สมาชิกคนนั้นร่วมพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท การห้ามมิให้ผู้ใดแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างพิจารณา การกำหนดให้การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย สมาชิกขององค์การนั้นต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐสภา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การโยกย้ายสมาชิก แม้ว่าจะเป็นการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นกว่าเดิมก็ตาม จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความยินยอมของสมาชิกนั้นแล้วด้วย เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป “องค์การตุลาการ” ต้องมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

(1) เป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยการรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุแห่งข้อพิพาท ตีความกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี นำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงและออกคำสั่ง

(2) คำสั่งขององค์การตุลาการถือ “เป็นยุติ” และ “เป็นที่สุด” หรือ “เสร็จเด็ดขาด” กรณีที่มีการอุทธรณ์ไปยังองค์กรที่อยู่สูงกว่าองค์กรที่ออกคำสั่ง

(3) กระบวนการวินิจฉัยขององค์การตุลาการเป็นไปอย่างเปิดเผยและเปิดโอกาสให้คู่ความปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน

(4) การมีคำสั่งขององค์การตุลาการจะต้องมีเหตุผลประกอบคำสั่งเสมอ คือ การแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ออกคำสั่ง

(5) องค์การตุลาการมีความเป็นกลางหรือ “ปราศจากอคติลำเอียง” สมาชิกขององค์การมีความเป็นอิสระ (Independence)

### 3.5 จิตวิญญาณใหม่ของกระบวนการความยุติธรรม

จรัญ ภักดีธนากุล (2550, น. 35-36) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมที่พึงปรารถนาว่าจะต้องเป็นกระบวนการที่มี จิตวิญญาณใหม่ คือ

1. เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนจากเรื่องของอำนาจ ไปสู่เรื่องของการให้บริการ เคลื่อนศูนย์กลางจากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจไปยังประชาชนและมุ่งให้บริการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม สันติสุขและเกิดดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม
2. เป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการป้องกันไม่ให้เกิดความผิดมากกว่าการปราบปรามและแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว
3. เป็นกระบวนการที่ใช้วิธีเยียวยารักษาและฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมากกว่าการลงทัณฑ์
4. เป็นกระบวนการที่มีหลักเกณฑ์ แนวทาง หลักวิชา เหตุผลมากกว่าเป็นเรื่องของดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางที่ชัดเจน การใช้ดุลพินิจก็ต้องเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ มีแนวทางที่ไม่ลักลั่น มีเหตุผลและถูกต้องตามหลักวิชา
5. เป็นกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความยุติธรรม ความถูกต้องเป็นธรรม สันติธรรมและมนุษยธรรม โดยคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชนและสังคม

กล่าวโดยสรุป “จิตวิญญาณใหม่” ของกระบวนการยุติธรรมไทยตามทัศนะดังกล่าวข้างต้น ได้มุ่งเน้นที่ความถูกต้องเป็นธรรมและความสันติสุขโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางของการใช้อำนาจภายใต้หลักการเคารพต่อหลักมนุษยธรรม นอกจากนี้กระบวนการใช้อำนาจจะต้องมีหลักเกณฑ์ และแนวทางการใช้อำนาจมากกว่าจะให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจเองหรือหากแม้จำเป็นต้องให้ดุลพินิจก็ต้องมีหลักเกณฑ์และแนวทางการใช้ดุลพินิจที่มีชัดเจนและชอบธรรมตามหลักวิชา ไม่ใช่ต่างคนต่างใช้ดุลพินิจโดยอิสระตามอำเภอใจ และกระบวนการยุติธรรมใหม่ควรจะมีจุดมุ่งเน้นเรื่องการป้องกันการเกิดขึ้นของการกระทำความผิด โดยอาศัยกระบวนการที่มีเหตุผลตามหลักวิชาการที่ชัดเจน มิใช่การแก้ไขปราบปรามการกระทำผิด

#### 4. สรุปแนวคิดและหลักการพื้นฐานของการ อ้างเหตุผลในการออกคำสั่ง

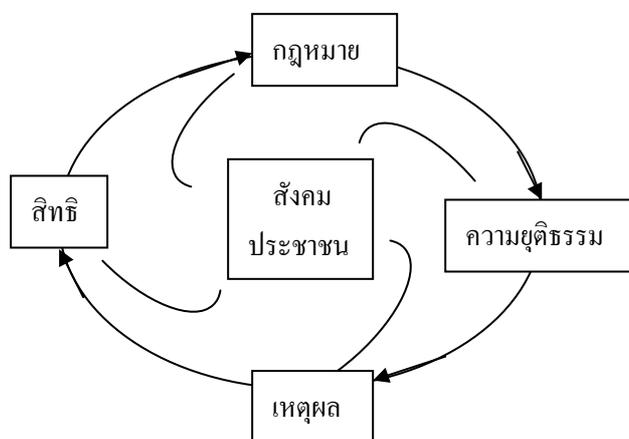
จากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและหลักการพื้นฐานของการอ้างเหตุผลในคำสั่ง แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่ผ่านมา ทำให้สามารถจำแนกแนวคิดการอ้างเหตุผลได้ 4 แนวทาง ดังนี้

##### 4.1 แนวคิดการอ้างเหตุผลในแนวทางปรัชญา

มนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และไม่มีบุคคลใดหรือแม้กระทั่งรัฐสามารถพรากไปจากผู้เป็นเจ้าของได้ แต่เมื่อมนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่มีการติดต่อสื่อสารและสัมพันธ์กันในหลากหลายรูปแบบและสถานะ ก็จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ทางสังคมรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นข้อห้ามหรือป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยนัยนี้มนุษย์แต่ละคนจึงมีอำนาจเหนืออำนาจทั้งหมดที่จะปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตน รวมทั้งมีสิทธิที่จะเรียกร้องไม่ให้ผู้ใดหรือแม้กระทั่งองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่งอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเขา ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าเมื่อมนุษย์เกิดมาพร้อมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิก็ย่อมเกิดมาพร้อมกับมนุษย์ทุกคนเพื่อทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นและเพื่อให้สังคมของมนุษย์อยู่ร่วมกันได้อย่างสงบ ไม่เบียดเบียนกัน มีบรรทัดฐานทางสังคมร่วมกัน ไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิของแต่ละคน จึงได้มีการประกาศรับรองสิทธิของมนุษย์นั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยนัยนี้ สิทธิ จึงเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองโดยบุคคลคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือแม้กระทั่งรัฐจะต้องให้ความเคารพและปฏิบัติต่อสิทธิของบุคคลนั้นและเมื่อความยุติธรรมมีอยู่ในกฎหมาย แท้จริงแล้ว สิทธิก็คือความยุติธรรมประเภทหนึ่งที่ได้รับการรับรองแล้ว

เหตุผลเป็นข้อสงสัยที่มนุษย์ทุกคนอยากรู้และเมื่อรู้แล้วก็เกิดความรู้ความเข้าใจ เหตุผล จึงเป็นเครื่องหมายที่บ่งบอกถึงการเกิดขึ้นของความรู้ เป็นเครื่องหมายในการแก้ไขข้อความสงสัยให้กับมนุษย์และเหตุผลที่ดี จะนำมาซึ่งความยุติธรรมที่แท้จริง และกล่าวได้ว่า แม้สิทธิ กฎหมาย ความยุติธรรมและเหตุผล จะมีภารกิจต่อการคุ้มครองสังคมที่แตกต่างกัน แต่ภารกิจนั้นก็มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันในลักษณะของการเกี่ยวพัน สนับสนุนให้ภารกิจใดภารกิจหนึ่งทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ อีกทั้ง ไม่สามารถแบ่งแยกหน้าที่ออกจากกันได้อย่างอิสระเฉพาะตัว

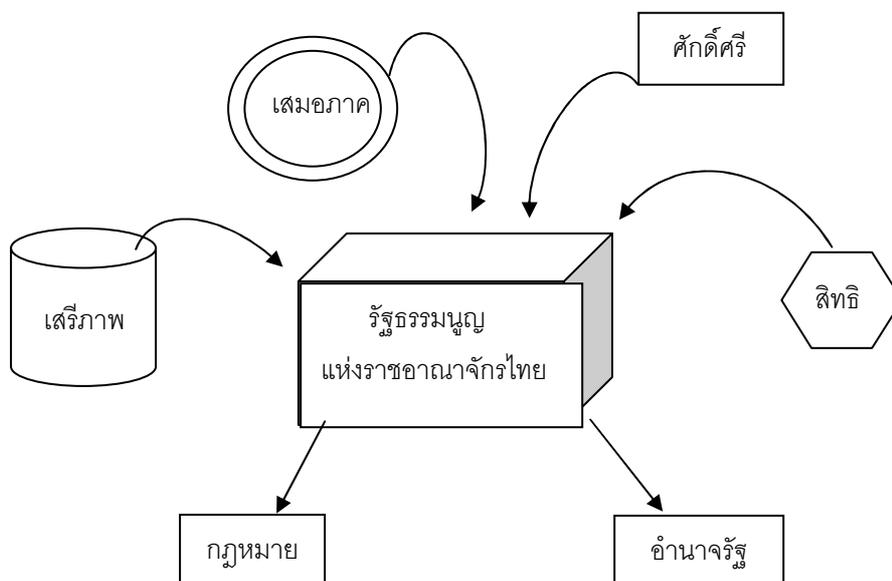
การเกิดขึ้นของสิทธิ กฎหมาย ความยุติธรรมและเหตุผล จึงมีลักษณะเป็นวงจรเชื่อมโยงอย่างต่อเนื่อง ดังรูป



เมื่อเป็นดังนี้แล้ว สังคมมนุษย์จึงไม่อาจอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและอาจไม่มีอยู่เลยก็ได้ หากสิทธิ กฎหมาย ความยุติธรรมและเหตุผล มิได้มีอยู่ในสังคมหรือมีอยู่ แต่ทำภารกิจของตนอย่างไม่สมบูรณ์

#### 4.2 แนวคิดการอ้างเหตุผลในแนวทางนิติศาสตร์

เนื่องจากในรัฐเสรีประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ถือเป็นหัวใจของการปกครอง โดยมีกฎหมายเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชนในรัฐ เรียกว่า นิติรัฐ (Legal state) หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ รัฐในระบบนิติรัฐ จึงมีหน้าที่สำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ และด้วยอำนาจของการเป็นกฎหมายสูงสุด จึงไม่มีกฎหมายใดขัดหรือแย้งได้ ความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ จึงมิได้มีเพียงการนำตัวอักษรมาเรียงร้อยกันเป็นข้อความให้มีความหมายอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น หากแต่รัฐธรรมนูญเป็นเสมือน “กล่องวิเศษ” ที่รัฐในสังคมนิติรัฐประชาธิปไตย จำเป็นต้องมีเพื่อธำรงรักษาความสงบสุขของสังคมนั้น ๆ และกล่องวิเศษดังกล่าวก็ถูกบรรจุไว้ด้วยของขวัญหลากหลาย ๆ ขึ้น ที่รัฐจัดไว้ให้ประชาชนในรัฐได้เป็นเจ้าของและมีอำนาจที่จะเรียกร้องให้รัฐหยิบยื่นของขวัญนั้นภายใต้กฎเกณฑ์กติกาที่ทุกคนต่างยอมรับและผูกพันร่วมกัน ดังรูป



กฎหมายที่ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึงผู้ปกครองที่แท้จริง ดังนั้น ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้อำนาจมหาชนที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องผูกพันต่อกฎหมายในฝ่ายปกครองในอันที่จะกระทำการใด ๆ ในทางปกครอง ต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและต้องใช้อำนาจใด ๆ ในทางปกครองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ตามอำเภอใจ และจะกระทำการใด ๆ ในทางที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลไม่ได้ ขณะเดียวกัน ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ ก็ไม่ได้หมายความว่า ประชาชนในรัฐจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนอย่างไร้ขอบเขตจำกัดหรือโดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายปกครองเพราะรัฐมีหน้าที่ที่จะธำรงรักษาประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นต้องให้อำนาจกับฝ่ายปกครองที่จะใช้อำนาจนั้นกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ในบางเรื่องภายใต้หลักการสำคัญว่าจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้กระทำเช่นนั้น

ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจได้ ซึ่งหมายความว่าฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจเลือกใช้มาตรการหนึ่งมาตรการใดในทางปกครอง ซึ่งล้วนแล้วแต่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีได้หมายความว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะเลือกใช้ได้โดยอิสระตามอำเภอใจ ฝ่ายปกครองยังต้องผูกพันที่จะใช้อำนาจนั้น โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน

ด้วย และด้วยเหตุที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือหลักนิติธรรม (Rule of law) ภารกิจที่สำคัญประการแรกของฝ่ายปกครองก่อนใช้อำนาจในทางปกครองก็คือการค้นหาและตรวจสอบกฎหมายที่นำมาใช้ว่า มีวัตถุประสงค์อย่างไรหรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ กำหนดไว้อย่างไรและหากมีกฎหมายให้อำนาจกระทำ การใด ๆ อันเป็นการล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตัดสินใจใช้อำนาจนั้น ก็ต้องคำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสมและประโยชน์สาธารณะและความเสียหายของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

ประการสำคัญถือเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดถึงเหตุผลของการใช้กฎหมายหรือใช้อำนาจ เพื่อขจัดข้อสงสัยให้หมดสิ้นไป เหตุผลที่ดีนำมาซึ่งความรู้ความเข้าใจที่ดีและเหตุผลที่ดีต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ต้องไม่ขัดต่อสามัญสำนึกและสามารถจูงใจผู้รับคำสั่งให้คล้อยตามและผู้ใช้กฎหมายพึงระลึกเสมอว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อความเป็นธรรมเพื่อรักษากฎเกณฑ์แห่งการดำเนินชีวิตของมนุษย์ เพื่อความร่มเย็นเป็นสุข สังคมสงบเรียบร้อย และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะมีอยู่สองลักษณะคือการควบคุมภายในองค์กรฝ่ายปกครอง เช่น การร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์ อันเป็นการให้โอกาสองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือกว่าทบทวนการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจและหากเห็นว่าการใช้ อำนาจนั้นไม่ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย ก็มีอำนาจที่จะยกเลิก เพิกถอนหรือกระทำ การใด ๆ เพื่อมิให้การกระทำทางปกครองนั้นมีผลบังคับอีกต่อไป และระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กร ภายนอก คือ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการคือศาลปกครอง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการ ใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้อำนาจนอกเหนือ เกินขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจที่ล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินไปกว่าที่ รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครอง

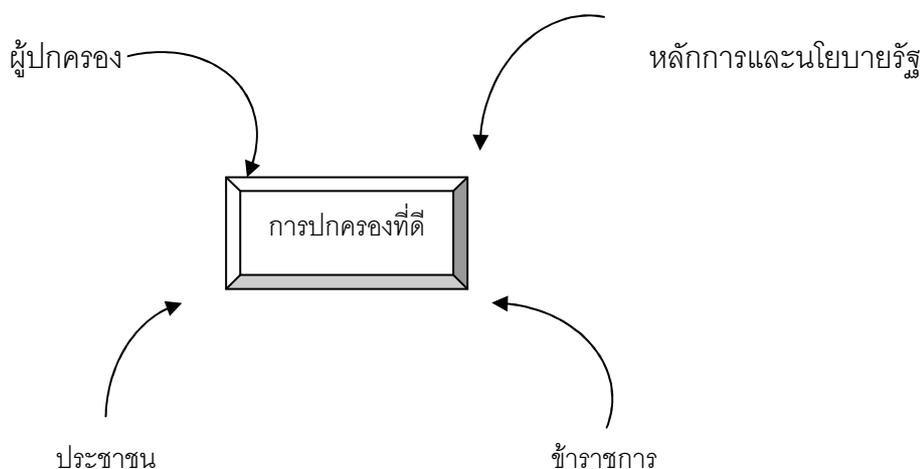
การจัดตั้งศาลปกครอง มิได้มีหน้าที่เพียงการตรวจสอบการใช้อำนาจตาม อำนาจใจหรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเท่านั้น ศาลปกครองยังมีหน้าที่ ในการวางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องเพื่อให้ ประโยชน์สาธารณะบรรลุความมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงการให้ ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเพียงพอ ดังนั้น ศาลปกครองจึงต้องสามารถ

ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการตัดสินใจของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการใด ๆ ในทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การกระทำดังกล่าวมีเหตุผลหรือไม่ เพียงใด การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายและหลักการใช้ดุลพินิจหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ทั้งบทบาทการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองและบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน จึงเป็นการใช้อำนาจภายใต้หลักการของกฎหมายที่มีอยู่ในฝ่ายปกครอง เพียงแต่การทำหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นถือเป็นต้นธารของการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของมหาชนโดยแท้ ในขณะที่ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปด้วยความถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีกระบวนการวิธีพิจารณาตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้

#### 4.3 แนวคิดการอ้างเหตุผลในแนวทางรัฐศาสตร์

แม้ในระบอบประชาธิปไตย กฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการปกครองและฝ่ายปกครอง ต้องใช้กฎหมายด้วยความถูกต้องและยุติธรรมตามเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้และเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชนส่วนตตะของการใช้อำนาจในทางปกครอง จึงหมายถึง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้อำนาจอันชอบธรรม โดยองค์กรฝ่ายปกครองมีบทบาทสำคัญในอันที่จะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ในทางปกครอง เพื่อให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรมกับประชาชนอย่างแท้จริง จำเป็นต้องอาศัยเหตุผลทางด้านรัฐศาสตร์ เป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจ และปัจจัยทั้งหลายนั้น ต่างก็เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในลักษณะของการเกื้อหนุนและส่งเสริมให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังรูป



(1) หลักการและนโยบายในการดำเนินการของรัฐ การปกครองที่ดีจะต้องมีนโยบายที่ยึดเอาประโยชน์สุขของประชาชนเป็นจุดศูนย์กลางของการปกครองภายใต้หลักการของกฎหมาย แต่เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย การปกครองที่ดีจะต้องมีความสมดุลระหว่างประโยชน์ของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นเพื่อให้แนวคิดในการปกครองที่ดีบรรลุตามวัตถุประสงค์

(2) ผู้ปกครอง ถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในอันที่จะดำเนินการต่าง ๆ ในทางปกครอง เพื่อไปสู่เป้าหมายภายใต้การตัดสินใจที่ถูกต้อง ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าการปกครองที่ดี มีประสิทธิภาพสูงคือการปกครองตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งมีสาระสำคัญ 4 ประการ (ฤทัย หงส์ศิริ, 2541, น. 114-119) คือ (1) หลักความถูกต้อง (accuracy) คือ ถูกต้องตามหลักนิติธรรม (Rule of law) โดยการใช้อำนาจทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเพราะกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับส่งผ่านความยุติธรรม ถูกต้องตามหลักวิชาการ ถูกต้องตามนโยบายหรือเป้าหมายขององค์กร ถูกต้องตามความต้องการความพึงพอใจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ถูกต้องตามหลักศีลธรรมคือการรักษาศีล 5 ไม่ทำร้ายทำลายผู้อื่น ไม่มีเจตนาทุจริตคอร์รัปชัน คดโกง ไม่โกหกหลอกลวง ไม่เสเพลของมีนเมาให้โทษ และการรักษาคุณธรรม มีเมตตากรุณา เห็นอกเห็นใจผู้อื่น ให้ปัน เสียสละทั้งกำลังกายกำลังปัญญา กำลังทรัพย์เพื่ออนุเคราะห์ สงเคราะห์ผู้อื่น มีความซื่อสัตย์จริงใจ มีสติสัมปชัญญะรู้ผิด ชอบ ชั่วดี เป็นต้น และถูกต้องตามหลักธรรม เช่น ความไม่เบียดเบียน ไม่โกรธ อดทน เสียสละ ความเพียร ความสุภาพอ่อนโยน รวมทั้งมีพรหมวิหาร 4 ประการ คือ ความเมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา เป็นต้น (2) หลักความเหมาะสม (Appropriate) คือมีการบริหารจัดการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับเหตุ เหมาะสมกับบุคคลกับชุมชน กับ

กาลเวลา สถานที่และเหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อม รู้จักยืดหยุ่น ประนีประนอม (3) หลักความบริสุทธิ์และโปร่งใส (Purity/Transparency) การบริหารจัดการต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีการตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการด้วยเจตนาที่สุจริต ยึดเอาความสำเร็จตามเป้าหมายและประสิทธิภาพสูงสุดของการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ และ (4) หลักความยุติธรรม (Justice) คือความถูกต้องชอบธรรม มีการบริหารกิจการโดยปราศจากอคติลำเอียง กลั่นแกล้ง

นอกจากนี้ ผู้ปกครองจะต้องเป็นผู้นำที่ดี (Good Leadership) เพราะการที่ผู้ปกครองมีสถานะความเป็นผู้นำที่ดี ย่อมใช้อำนาจในการปกครองที่ถูกต้องชอบธรรม ไม่บิดเบือนเป้าหมาย มุ่งมั่นความสำเร็จของกิจกรรมขององค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดความเชื่อถือศรัทธาทั้งจากบุคลากรในองค์กร และภายนอกองค์กรในที่สุด

(3) ข้าราชการ การปกครองที่ดีจะเกิดขึ้นไม่ได้หากข้าราชการซึ่งเป็นองคาคพพพิที่จะนำพาองค์กรให้บรรลุเป้าหมาย มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อภารกิจขององค์กรเพื่อประโยชน์ของประชาชน ประพฤติ ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม ซึ่งหลักการประพฤติปฏิบัติที่ดีของข้าราชการที่สำคัญก็คือต้องเป็นผู้มีความรอบรู้ทำงานอย่างผู้รู้จริง มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ มีความอดทน มุ่งมั่น ยึดหลักธรรมและความถูกต้อง มีความอ่อนน้อม ถ่อมตน เรียบง่าย ประหยัด มุ่งประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เป็นหลัก รับฟังความคิดเห็นผู้อื่น เคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง ยอมรับผู้อื่น เข้าหาประชาชน มีเมตตาและกตัญญู ฟังตนเอง ส่งเสริมคนดีและเก่ง รักประชาชน ทำงานเป็นระบบและต่อเนื่อง มีเป้าหมายที่แน่วแน่ที่จะอุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

(4) ประชาชน การปกครองที่ดีจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการของประชาชน จะต้องเป็นความต้องการที่ชอบธรรม ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย มิใช่การเรียกร้องที่ไม่มีขอบเขตจำกัด ผิดหลักวิชาและไร้ประโยชน์ หรือเป็นความต้องการที่เกินขอบเขต นอกจากนั้น ยังต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการของฝ่ายปกครองด้วยยินดี ด้วยความรู้และความเข้าใจ

แต่เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่ได้รับการพัฒนามาจากระบบอุปถัมภ์ เห็นอกเห็นใจ ช่วยเหลือ เผื่อแผ่ อะลุ่มอล่วย ฉะนั้น หากผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจในทางปกครองอ้างเหตุผลโดยใช้แนวคิดทางด้านรัฐศาสตร์มากเกินขอบเขต เช่น การละเลยที่จะรับฟังความต้องการของประชาชน ไม่รับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เลี่ยงกฎระเบียบเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว คำนี้ถึงประโยชน์สุขส่วนบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายกับประชาชนได้ง่าย ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นนอกจากสังคม

จะเดือดร้อนวุ่นวายและประชาชนขาดความสงบสุขแล้ว ยังทำให้การบริหารราชการขาดประสิทธิภาพ ประชาชนขาดความเชื่อถือและไว้วางใจต่อระบบบริหารงานของรัฐอีกด้วย

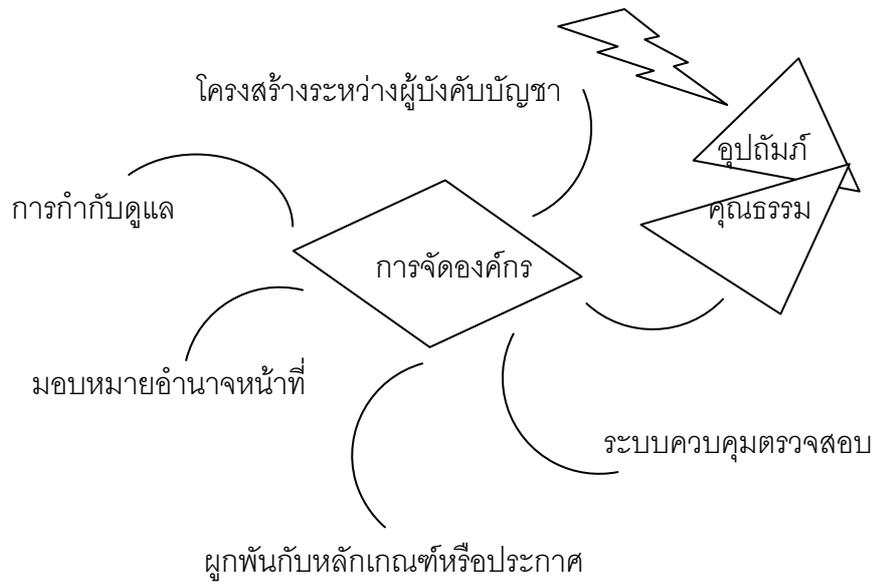
#### 4.4 แนวคิดการอ้างเหตุผลในแนวทางการบริหารการจัดการ

ภายใต้บริบทของความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในฐานะผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารปกครองประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น จะต้องประกอบด้วยปัจจัย 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง การจัดทำแผนงานนโยบายในการบริหารโดยยึดเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นเป้าหมาย โดยมีคณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ และส่วนที่สอง การนำแผนงานนโยบายในการบริหารปกครองประเทศลงสู่ภาคปฏิบัติ โดยมีข้าราชการหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ” ด้วยเหตุนี้ ในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลนั้น องค์กากลางในการบริหารงานบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปคณะกรรมการฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลในเรื่องใด ๆ ให้แตกต่างไปจากหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 89/2549)

และด้วยเหตุที่กิจกรรมของการบริหารงานภาครัฐ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชน มุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการให้เป็นไปอย่างถูกต้องยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความชอบด้วยการกระทำทางปกครอง หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ การจัดองค์กรที่ดีและมีประสิทธิภาพ จึงมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดโครงสร้างองค์กรระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การกำกับดูแลและการมอบหมายอำนาจหน้าที่ของบุคลากรจะต้องชัดเจนถูกต้องชอบธรรม ระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคลากรในองค์กรต้องมีหลักเกณฑ์

ที่ชัดเจนและเหมาะสมตามระบบคุณธรรม (Merit system) มิใช่ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) เพื่อให้หน่วยงานมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ การสั่งการเป็นไปอย่างคล่องตัว ซึ่งการใช้อำนาจโดยยึดโยงกับระบบอุปถัมภ์ (patronage system) นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสถานะของข้าราชการผู้นั้นที่จะไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยตรงแล้ว ยังส่งผลให้กลไกการบริหารงานบุคคลภาครัฐเสื่อมประสิทธิภาพ ซึ่งย่อมกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของภารกิจภาครัฐที่มีไว้เพื่อประโยชน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกหลักเกณฑ์ใด ๆ มาใช้บังคับในการบริหารงานบุคคล จะต้องผูกพันกับหลักเกณฑ์หรือประกาศที่ตนเองกำหนดไว้ การใช้ดุลพินิจดำเนินการเป็นอย่างอื่นอันแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์หรือประกาศที่กำหนดไว้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 62/2547)

ตำแหน่งข้าราชการ มิใช่เป็นสิทธิที่ใครจะหามาได้ด้วยตนเองและติดตัวตลอดไป ข้าราชการอาจถูกเรียกให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นหรือปฏิบัติหน้าที่ ณ ที่อื่นใดได้ตลอดเวลา ในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ทางกฎหมายถือว่าเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ที่มีอำนาจย้ายข้าราชการ จากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งอื่น หรือ ย้ายให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานเดียวกันโดยอาศัยเหตุผลความเหมาะสมและความจำเป็นแก่ราชการประกอบกับความรู้ความสามารถของข้าราชการนั้น หากแต่มีใช้ว่าจะออกคำสั่งย้ายให้ข้าราชการไปดำรงตำแหน่งใดได้โดยอิสระและอ้างเหตุผลที่แอบแฝงไว้ด้วยเจตนาที่ไม่สุจริต กลั่นแกล้ง มีอคติลำเอียง ดังที่ระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เรียกว่า การเก็บในตู้เก็บของนั้น นอกจากจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแล้วในสถานภาพส่วนตัวของข้าราชการ ถือเป็นการทำลายศักดิ์ศรี เป็นการลดบทบาทอำนาจหน้าที่จากเดิมและอาจเลยไปถึงการโยนความผิดให้ข้าราชการนั้น เมื่อเป็นเช่นนั้น มิใช่จะส่งผลกระทบต่อเกียรติและเสรีภาพของข้าราชการผู้นั้นเท่านั้น หากแต่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรทั้งองค์กรเดิมของข้าราชการนั้นและองค์กรใหม่ที่ข้าราชการนั้นไปปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในประเด็นความเชื่อมั่นต่อองค์กรในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ ขาดความร่วมมือจากบุคลากรในองค์กร ทั้งข้าราชการนั้นจะรู้สึกตลอดเวลาว่ากระทบต่อศักดิ์ศรี ทำลายความเชื่อมั่น ลดความน่าเชื่อถือในตัวบุคคล จงใจให้ได้รับความอับอาย ขาดความภาคภูมิใจต่อองค์กร รู้สึกว่าตนถูกข่มเหงรังแก เกิดความคับแค้นใจในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใหม่หรือในสถานที่แห่งใหม่



โครงสร้างของระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ทั้งในด้านของการใช้อำนาจและกระบวนการพิจารณา จะต้องมีความชัดเจนและองค์กรผู้ใช้อำนาจในการตรวจสอบจะต้องรับผิดชอบอย่างจริงจังและใช้อำนาจในการตรวจสอบ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และใช้ดุลพินิจตัดสินใจโดยมีเหตุผลที่ถูกต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจตรวจสอบนี้ หากเห็นว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็มีอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิกเพิกถอน คำสั่งที่ออกใช้บังคับนั้นเพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งหรือคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลให้มีกลไกพิทักษ์คุณธรรมที่มีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายให้ข้าราชการมีคุณภาพและระบบราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและปราศจากอคติก็ตาม แต่หากผู้ใช้อำนาจยังมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่ใช้กฎหมายให้เป็นเครื่องมือปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง อีกทั้ง ไม่ปรับเปลี่ยนทัศนคติให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ การดำเนินกิจกรรมภาครัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะคงเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

## 5. รูปแบบการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ของฝ่ายปกครองและรูปแบบการอ้างเหตุผลของ ศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยคำสั่ง

จากการศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานของการอ้างเหตุผลตามที่กล่าวมาแล้ว พบว่า ทั้งฝ่ายปกครองและศาลปกครองต่างก็ใช้แนวคิดทั้งด้านปรัชญา ด้านนิติศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์และด้านการบริหารจัดการในองค์กรภาครัฐ โดยรูปแบบการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครองและรูปแบบการอ้างเหตุผลของศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยคำสั่ง มีดังนี้

### 1. รูปแบบการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครอง

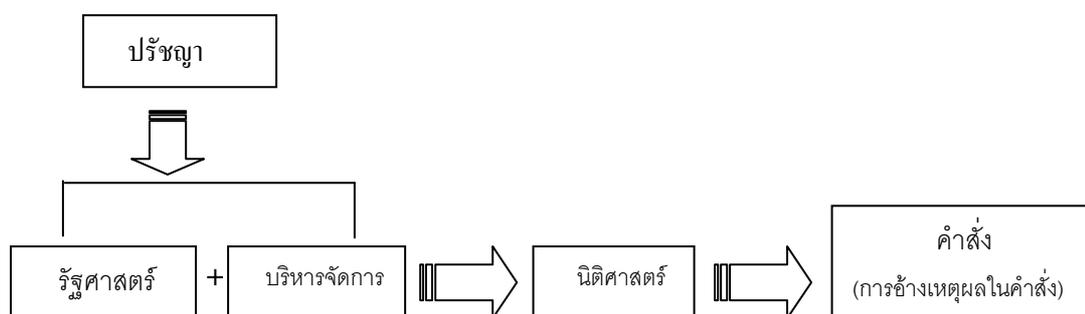
การอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครองในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจะมุ่งเน้นทางด้านรัฐศาสตร์และทางด้านการบริหารจัดการ มากกว่าทางด้านนิติศาสตร์ เนื่องจากฝ่ายปกครองต้องทำหน้าที่บริหารกิจการภาครัฐที่ดี เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานและความสงบสุขของประชาชนในสังคม และในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจกับประชาชนที่มีผลกระทบต่อประชาชนและประโยชน์สาธารณะโดยตรง การทำหน้าที่ของฝ่ายปกครอง จึงจำเป็นต้องยึดถือแนวทางด้านรัฐศาสตร์เป็นหลักเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยการทำหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือผู้ปกครอง ต้องมีหลักการปกครองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความเป็นผู้นำ มีความประพฤติปฏิบัติที่ดีตามหลักคุณธรรม เข้าหาประชาชน เมตตากรุณา ส่งเสริมคนดี คนเก่ง ยึดความต้องการของประชาชน ความเป็นธรรม ความโปร่งใส ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ ยึดมั่นในหลักปฏิบัติราชการที่ดี ขณะเดียวกัน จำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการองค์กรที่ดี มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานที่ถูกต้องเป็นธรรม เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะบรรลุผล ส่วนแนวคิดทางด้านนิติศาสตร์ แม้เป็นหลักการที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ในการอ้างเหตุผล เพราะองค์กรฝ่ายปกครองมีข้อผูกพันที่จะต้องกระทำการใด ๆ ในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถึงแม้ว่าการกระทำทางปกครองนั้น ๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะก็ตาม ฉะนั้น ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ในทางปกครองหรือก่อนที่จะกระทำการใด ๆ

ในทางที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยการบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ฝ่ายปกครองก็ต้องตรวจสอบก่อนเสมอว่ามีกฎหมายฉบับใด มาตราใดให้อำนาจกระทำการได้หรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองต้องละเว้นการกระทำนั้น (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2543, น. 70) แต่กฎหมายหลายฉบับก็ได้มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจไว้หลาย ๆ ประการ ทำให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจอย่างกว้างขวางเพื่อให้เกิดการบริหารงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามที่กฎหมายมอบไว้ให้ หรือบางครั้งก็จำเป็นต้องยึดกฎเกณฑ์ของสังคม วัฒนธรรมไทยที่จะต้องอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง เช่น ประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง อิทธิพลทางการเมือง การเงิน ความโลภ ความไม่รู้เท่าถึงการ ความสำคัญผิด ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ฝ่ายปกครอง จึงมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจไม่ถูกต้องหรือไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ไว้ได้ง่ายกว่าศาลปกครองซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

ส่วนแนวคิดในทางปรัชญานั้น เมื่อสิทธิ กฎหมาย ความยุติธรรมและเหตุผลต่างทำหน้าที่เพื่อให้สังคมมนุษย์อยู่ร่วมกันได้อย่างสงบเรียบร้อย การอ้างเหตุผลจึงมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังนั้น ในทางหลักการฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ที่จะต้องอ้างเหตุผลให้ประชาชนได้ทราบทุกครั้งที่มีการออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติหลายครั้งที่ฝ่ายปกครองละเลยการอ้างเหตุผลหรืออ้างเหตุผลที่ไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่คำนึงถึงกฎหมายและไม่คำนึงถึงความยุติธรรม อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของพรรคพวก กลั่นแกล้ง ลำเอียง มีอคติ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครองโดยใช้แนวคิดในทางปรัชญาอาจไม่มีเลยหรืออาจมีเพียงเล็กน้อย หากฝ่ายปกครองใช้รูปแบบแนวคิดทางด้านรัฐศาสตร์และแนวคิดทางด้านนิติศาสตร์ในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการอย่างไม่ถูกต้อง

โดยสรุปได้ว่าฝ่ายปกครองได้ใช้แนวคิดทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นลำดับแรก และนำไปสู่การหาเหตุผลตามตัวบทกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนที่ฝ่ายปกครองสร้างขึ้น ดังรูป

รูปแบบการอ้างเหตุผลในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครอง



ซึ่งเมื่อเป็นดังนี้แล้ว ในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ก็อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการได้ง่าย เนื่องจากผู้ออกคำสั่งอาจละเลยหรือใช้ช่องว่างของกฎหมายเป็นช่องทางในการออกคำสั่ง แต่หากฝ่ายปกครองใช้แนวทางด้านนิติศาสตร์ โดยไม่ใช้แนวทางด้านรัฐศาสตร์หรือแนวทางด้านบริหารจัดการเลย ก็อาจทำให้การดำเนินกิจกรรมบางกรณีไม่บรรลุผลเพราะผู้ใช้กฎหมายอาจใช้กฎหมายอย่างสุดโต่งหรือใช้ในลักษณะที่แข็งกระด้างจนเกินไปหรือแปลความกฎหมายตามถ้อยคำสำนวนที่ปรากฏโดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายจะสร้างความเป็นธรรมเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อเป็นดังนั้นย่อมส่งผลให้ผู้อยู่ในบังคับของกฎหมายต่อต้านและนอกจากจะกระทบต่อผู้อยู่ในบังคับโดยตรงแล้ว ยังอาจกระทบต่อการสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้

## 2. รูปแบบการอ้างเหตุผลของศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยคำสั่ง

เนื่องจากศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าได้มีการใช้อำนาจถูกต้องตามกฎหมายและตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ โดยการรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุแห่งข้อพิพาทตีความกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี นำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงและออกคำสั่งโดยมีเหตุผลประกอบในคำสั่งทั้งเหตุผลในข้อเท็จจริง เหตุผลในข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ออกคำสั่ง ตลอดจนเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย ฉะนั้น รูปแบบการอ้างเหตุผลของศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยคำสั่ง จึงมุ่งเน้นแนวคิดทางด้านนิติศาสตร์เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี ในการทำหน้าที่ของศาลปกครองนั้น ก็ได้หมายความว่า จะมุ่งเน้นการยึดถือกฎหมายเป็นหลักเพียงด้านเดียว เนื่องจากบทบาทของศาลปกครองคือการสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

บทบาทของศาลปกครอง จึงมีสองด้านคือบทบาทในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งจำเป็นจะต้องยึดถือกฎหมายเป็นฐานข้อมูลในการตัดสินใจและบทบาทในด้านการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติราชการตามหลักการปฏิบัติราชการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good governance) ซึ่งจำเป็นต้องนำกฎเกณฑ์ทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการเป็นปัจจัยร่วมในการพิจารณาและพิพากษาคดีเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองบรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

และด้วยเหตุที่สิทธิ เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองโดยบุคคลคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือแม้กระทั่งรัฐจะต้องให้ความเคารพและปฏิบัติต่อสิทธิของบุคคลนั้นและเมื่อความยุติธรรมมีอยู่ในกฎหมาย และเหตุผลที่ดี จะนำมาซึ่งความยุติธรรมที่แท้จริง ดังนั้น ศาลปกครองในฐานะเป็นองค์กรตุลาการทำหน้าที่ตัดสินคดีพิพาทที่เกิดขึ้น โดยมุ่งเน้นทางด้านนิติศาสตร์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้นโยบายด้านปรัชญาเป็นรูปแบบการอ้างเหตุผลเพื่อวินิจฉัยคำสั่งและต้องใช้ในระดับเดียวกันกับแนวทางด้านนิติศาสตร์ด้วย มิฉะนั้นจะส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมได้ ดังรูป

รูปแบบการอ้างเหตุผลของศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยคำสั่ง



ซึ่งเมื่อศาลปกครองได้วินิจฉัยคำสั่ง โดยใช้นโยบายด้านนิติศาสตร์ ย่อมมีผลทำให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริงและนำมาซึ่งการสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมในที่สุด และการที่ศาลปกครองมิได้ละเลยแนวทางด้านรัฐศาสตร์และบริหารจกกาเลย ย่อมจะส่งผลให้การบริหารราชการของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งสมตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครองอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาค้นคว้าทางเอกสารจะพบว่า การอ้างเหตุผลของฝ่ายปกครองในคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการและการอ้างเหตุผลศาลปกครองในการวินิจฉัย

คำสั่ง จะมีเหตุผลที่แตกต่างกัน กล่าวคือฝ่ายปกครองจะมีรูปแบบที่มุ่งเน้นทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการเป็นลำดับแรกและใช้แนวทางด้านนิติศาสตร์สนับสนุนการอ้างเหตุผล ส่วนศาลปกครองจะมีรูปแบบที่มุ่งเน้นทางด้านนิติศาสตร์เป็นหลัก แต่ไม่อาจจะเลยแนวทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการได้ เพื่อที่จะทราบว่าในโลกแห่งความเป็นจริงหรือในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองและศาลปกครองได้ใช้การอ้างเหตุผลในรูปแบบดังกล่าวหรือไม่อย่างไร ในส่วนต่อไปของการศึกษา (บทที่ 4) จึงจะได้นำคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด การสัมภาษณ์ตุลาการและหาข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการอ้างเหตุผลที่ใช้อยู่จริง

## 6. กรอบแนวคิดในการศึกษา (Framework of Analysis)



- ศาลปกครองมีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการอย่างไร
- ผู้มีอำนาจ (ฝ่ายปกครอง) อ้างเหตุผลอย่างไรบ้าง ในการสนับสนุนการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ
- ผลกระทบ (ความเสียหาย) ที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการคืออะไร
- แนวทางการสร้างมาตรฐานในการพิจารณา แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

ชื่อแฟ้ม: 08บทที่ 2  
ไดเรกทอรี: G:\13ปรานี  
แม่แบบ: C:\Documents and Settings\admin\Application  
Data\Microsoft\Templates\Normal.dot  
ชื่อเรื่อง: บทที่ 2  
เรื่อง:  
ผู้เขียน: COMPUTER  
คำสำคัญ:  
ข้อคิดเห็น:  
วันที่สร้าง: 26/05/52 ๒๖/๐๕/๕๒ ๒๒:๒๓ น.  
เปลี่ยนหมายเลข: 8  
บันทึกล่าสุดเมื่อ: 11/06/52 ๑๑/๐๖/๕๒ ๑๔:๐๘ น.  
บันทึกล่าสุดโดย: vip  
เวลาในการแก้ไขทั้งหมด: 279 นาที  
พิมพ์ครั้งสุดท้ายเมื่อ: 22/06/52 ๒๒/๐๖/๕๒ ๑๐:๒๔ น.  
เป็นงานพิมพ์ที่เสร็จสิ้นขึ้นสุดท้าย  
จำนวนหน้า: 78  
จำนวนคำ: 23,852 (ประมาณ)  
จำนวนอักขระ: 135,963 (ประมาณ)