



ประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์
เรื่อง มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

.....

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ตระหนักถึงความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่งเสริมธรรมาภิบาล โดยยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน เป็นหลักสำคัญขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของการพัฒนาประเทศ ที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) และยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) จึงได้ประกาศเจตจำนงสุจริตในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ จำนวน ๕ ด้าน ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านความพร้อมรับผิด ด้านความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน ด้านวัฒนธรรมคุณธรรมการทำงานในองค์กร และด้านการสื่อสารภายในหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามเจตจำนงดังกล่าวและให้เกิดการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ จึงกำหนดมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส และป้องกันการทุจริต ตลอดจนใช้เป็นแนวทางปฏิบัติแก่ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงาน ดังนี้

๑. มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

๑.๑ ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต กำกับดูแล และติดตามการปฏิบัติงาน ตลอดจนการใช้ดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หลักเกณฑ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เช่น คู่มือการปฏิบัติงานหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานของการปฏิบัติงาน บนพื้นฐานความสุจริต เป็นธรรม รับผิดชอบ ถูกต้องชอบธรรม ยอมรับนับถือ และโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน การปฏิบัติงาน

๑.๒ ให้ผู้ปฏิบัติงานปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ และจัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงานหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานของการปฏิบัติงานที่แสดงถึงกระบวนการ ขั้นตอน ระยะเวลาการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติงานอันจะนำมาสู่การลดการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติงาน

๑.๓ ให้ผู้ปฏิบัติงานรายงานผลการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หลักเกณฑ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน หรือไม่เป็นไปตามคู่มือการปฏิบัติงานหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานของการปฏิบัติงาน ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการหาข้อเท็จจริง วิเคราะห์ เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน และป้องกันต่อผู้บังคับบัญชา

๑.๔ ให้ดำเนินการสำรวจ วิเคราะห์ ตรวจสอบและจัดการความเสี่ยง ให้ครอบคลุมถึงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หลักเกณฑ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน รวมถึงการควบคุมข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หลักเกณฑ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนกำหนดให้รายงานสรุปผลต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

๒. มาตรการ...

๒. มาตรการเสริมสร้างการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

๒.๑ ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นต้องให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หลักเกณฑ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์

๒.๒ ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น ต้องสื่อสารถึงความสำคัญและแนวทางในการดำเนินการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์

๒.๓ นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลอย่างเป็นระบบและสะดวกในการสืบค้นเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติงาน

๒.๔ มีแนวทางติดตามทบทวน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หลักเกณฑ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เพื่อนำมาปรับปรุงหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติงานรวมทั้งให้มีการพัฒนาระบบการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานภายในองค์กรให้เป็นระบบและโปร่งใส

๓. ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจ

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมี ๓ ขั้นตอน คือ การวินิจฉัยข้อเท็จจริง การปรับบท กฎหมาย และการตัดสินใจ

ขั้นตอนที่ ๑ การวินิจฉัยข้อเท็จจริง กล่าวคือ ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นจากพยานหลักฐาน และต้องพิจารณาว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริง ว่าได้เกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่ ขั้นตอนนี้คือหลักการพิจารณาทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องแสวงหา พยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องและให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งนอกจากเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่กฎหมายเฉพาะกำหนดแล้ว หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงไว้ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ก็ต้องบังคับตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง

ขั้นตอนที่ ๒ การปรับบทกฎหมาย (ดุลพินิจในส่วนองค์ประกอบของกฎหมาย) กล่าวคือ บางกรณีกฎหมายจะบัญญัติข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบโดยใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนแน่นอน แต่บางกรณีกฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้างๆ และไม่มีคำจำกัดความไว้ หรือไม่อาจกำหนด ความหมายได้แน่นอน การที่กฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้างและไม่แน่นอนนั้นแสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้เจ้าหน้าที่จะต้องปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นดุลพินิจของผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น

ขั้นตอนที่ ๓ การตัดสินใจ (ดุลพินิจในส่วนผลของกฎหมาย) กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่า กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นกระทำการได้เพียงประการเดียวหรือหลายประการ หากกฎหมายให้ อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองจะกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีทางเลือกตัดสินใจได้หลายทาง ซึ่งดุลพินิจที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายแบ่งได้เป็น ๒ ประการ คือ

(๑) ดุลพินิจตัดสินใจ หรือดุลพินิจจะกระทำการหรือไม่ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจ แต่มิได้กำหนดผลของกฎหมาย กฎหมายปล่อยให้เป็นอิสระของฝ่ายปกครองที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ สังเกตได้จากถ้อยคำในกฎหมายมักใช้คำว่า “มีอำนาจ” “มีสิทธิ” “อาจ...ก็ได้”

(๒) ดุลพินิจเลือกกระทำ ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจว่าจะเลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการ ซึ่งเป็นกรณีที่เมื่อข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งเข้าองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถเลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงหรือภายในขอบเขตของกฎหมายกำหนดได้โดยแยกได้ ๒ กรณี คือ

๑) ดุลพินิจที่จะเลือกกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งในหลายประการตามที่กฎหมายกำหนด ดุลพินิจในส่วนนี้เกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่อยู่ในวิสัยที่จะเลือกกระทำกรได้หลายอย่างให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๖ กำหนดให้ในกรณีที่พนักงานตรวจความปลอดภัยตรวจพบว่าสภาพแวดล้อม ในการทำงาน อาคาร สถานที่ เครื่องจักรของนายจ้างไม่ปลอดภัย พนักงานตรวจความปลอดภัยมีอำนาจ ออกคำสั่งให้ผู้นั้นหยุดกระทำกรแก้ไข ปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ เป็นต้น เห็นได้ว่ากฎหมาย ดังกล่าวให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถเลือกกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามความเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์แต่ละกรณี

๒) ดุลพินิจเลือกกระทำตัวเอง ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดโดยกฎหมายไม่ได้กำหนดทางเลือกไว้ ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น สามารถกำหนดทางเลือกได้เองแต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป

หลักการใช้ดุลพินิจ

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจนั้นต้องผูกพันตาม “หลักความเสมอภาค” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” หรือที่เรียกว่า “หลักความสมควรแก่เหตุ” ซึ่ง “หลักความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้ อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ ประกอบด้วยหลักการย่อย ๓ หลักการ ด้วยกันคือ

๑. หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) คือ การค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาเลือกคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้เท่านั้น คำสั่งทางปกครองใดๆ ก็ตามที่ในความเป็นจริงแล้วไม่อาจทำให้บรรลุความมุ่งหมาย ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้ได้ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม

๒. หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) เป็นหลักการที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการที่อาจทำให้บรรลุผลที่ต้องการได้อันมีอยู่หลายมาตรการนั้น ว่ามาตรการใดมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนรุนแรงมากน้อยอย่างไร ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด แต่ถ้าเป็นมาตรการที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชน ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการที่มีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

๓. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality In The Narrow Sense) เป็นหลักการมุ่งพิจารณาที่ภาวะสมดุลระหว่างความเสียหายที่เอกชนจะได้รับกับประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หลักการนี้ประสงค์ให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และในขณะเดียวกันต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐน้อยที่สุด และห้ามฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เมื่อปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้วจะเกิดประโยชน์น้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

/ข้อห้ามใช้...

ข้อห้ามในการใช้ดุลพินิจ

๑. การไม่ใช้ดุลพินิจ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ใช้ดุลพินิจ ทั้ง ๆ ที่ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น มีผู้ชุมนุมประท้วงปิดถนนทำให้บุคคลทั่วไปไม่อาจสัญจรไปมาได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจต้องตัดสินใจสั่งให้สลายการชุมนุม หรือ ดำเนินการให้มีการสลายการชุมนุม เป็นต้น

๒. การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ

๓. การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน

๔. การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

๕. การใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป

ประกาศ ณ วันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒



(นายกิติเมศวร์ รุ่งธนเกียรติ)

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์