

# วารสาร สังคมวิจัย และพัฒนา



ปีที่ 5 ฉบับที่ 4 : ตุลาคม-ธันวาคม 2566  
Vol. 5 No. 4 : October-December 2023  
ISSN : 2672-9938 (Online)

## บทบรรณาธิการ

สำหรับวารสารสังคมวิจัยและพัฒนา ปีที่ 5 ฉบับที่ 4 ตุลาคม - ธันวาคม 2566 ฉบับปลายปี 2566 นี้ มีบทความจำนวนทั้งสิ้น 4 บทความ จำแนกเป็นบทความวิชาการ 2 บทความ และบทความวิจัย 2 บทความ แม้จะเป็นบทความที่มีเนื้อหาแตกต่างกัน แต่กลับมีจุดสนใจร่วมกัน ได้แก่ ประเด็นเรื่องการบริหารองค์กร (organizational management) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางแผน การจัดการ การสั่งการ และการควบคุม บุคลากร และทรัพยากรให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์กร

โดยสองบทความแรกเกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กรภาครัฐ ในส่วนของการบริหารบุคคล ซึ่งจะเน้นไปที่ประเด็นเรื่องการโยกย้ายบุคลากร บทความแรกเกี่ยวข้องกับศาล ได้แก่ บทความวิชาการเรื่อง การควบคุม การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองไทย ของยุคลธร เตชะวนากร บทความนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านศาลปกครองในประเทศไทย ในฐานะที่ศาลปกครอง เป็นหน่วยงานด้านศาลที่มีเป้าหมายสำคัญในการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน และรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของศาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง บทความชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นถึงว่าคำพิพากษาของศาลปกครองไทย เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไร ผ่านตัวอย่างของคำพิพากษาต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอให้เห็นถึงหลักที่นำมาใช้ในการตัดสินคดีปกครองกรณีตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันไว้อย่างน่าสนใจ และยังสามารถนำเสนอปัญหา และข้อเสนอแนะในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยศาลปกครองไทย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้

ส่วนบทความที่สอง เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายบุคลากรเช่นเดียวกัน ได้แก่ บทความวิจัยเรื่อง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” หลักเกณฑ์ในการควบคุมการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ โดย บุญญภัทร ชูเกียรติ และสมคิด เลิศไพฑูรย์ โดยบทความนี้จะแสดงให้เห็นว่า ประเทศฝรั่งเศส และเยอรมัน ได้นำหลักประโยชน์ของหน่วยงานมาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการอย่างไร และการใช้หลักดังกล่าวในประเทศไทยเป็นอย่างไร นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้เปรียบเทียบให้เราเห็นถึงความแตกต่างของการนำหลักประโยชน์ของหน่วยงานมาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการระหว่างของต่างประเทศ และของประเทศไทย อีกทั้งยังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับขอบเขตการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของศาลปกครองให้เราได้ติดตาม

สำหรับบทความต่อมาเกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กรภาครัฐเช่นเดียวกัน แต่เป็นองค์กรด้านการศึกษา ในประเด็นเรื่องผู้นำองค์กร ได้แก่ บทความวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหาร สถานศึกษากับการทำงานเป็นทีมตามทัศนคติของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยยะห์มีน ดาฮารี และชวลิต เกิดทิพย์ บทความนี้จะแสดงให้เห็นว่า ในสถานะที่สถานศึกษาต้องปรับตัว

ให้เข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีสารสนเทศ ในทัศนะของครู ซึ่งเป็น “ผู้ตาม” แล้ว “ผู้นำองค์กร” ซึ่งได้แก่ผู้บริหาร สถานศึกษา มีภาวะผู้นำในการปรับตัวดังกล่าวอย่างไร มีระดับการทำงานเป็นทีมเป็นอย่างไร และทั้งสอง ปัจจัยมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผู้เขียนยังได้เสนอแนะว่า เราควรทำอย่างไรเพื่อให้ผู้บริหาร สถานศึกษา มีคุณลักษณะดังกล่าว เพื่อให้การบริหารองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ส่วนบทความสุดท้ายเป็นประเด็นเรื่องการบริหารองค์กรภาคเอกชน ได้แก่ บทความเรื่อง การใช้ระบบ ควบคุมทางการบริหารของธุรกิจเครือข่ายในภาวะดิ่งเครียดทางการเงิน โดยวรรณิ เตโชโยธิน และ ญานิษา วิมลวงศ์สกุล บทความนี้จะทำให้ผู้อ่านได้รู้จักกับระบบควบคุมทางการบริหาร (Management Control System) มากขึ้น ผ่านการทบทวนวรรณกรรม และจากกรณีศึกษาบริษัทเครือข่ายโฆษณา บทความชิ้นนี้ได้ แสดงให้เราเห็นว่า การบริหารองค์กรของหน่วยงานภาคเอกชน ให้ความสำคัญอย่างมากกับการใช้ระบบต่าง ๆ ในการบริหารองค์กร โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดภาวะที่เกิดวิกฤต ดังนั้นผู้อ่านทั้งหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน นำที่จะสามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้กับหน่วยงานของท่านได้

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความทั้ง 4 บทความ นำที่จะทำให้ท่านมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบริหารองค์กรมากขึ้น สามารถที่นำผลการศึกษาดังกล่าว ไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาต่อยอด เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารองค์กรให้เพิ่มพูนยิ่งขึ้น ตลอดจนสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรของ ท่านให้สามารถดำเนินงานได้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อไป

ทวงใจ ทองปาน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทรวงชัย ทองปาน

บรรณาธิการ

## การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองไทย

### The Control of Usage of Discretionary Power by Administrative Court of Thailand

ยุคลธร เตชะวนากร

Yukonthorn Techawanakorn

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Graduate student, Master of Arts Program in Public Law Faculty of Law,

Thammasat University

E-mail: yukonthorntec@gmail.com

Date Received: 30 June 2023 Date Revised: 3 August 2023

Date Accepted: 3 August 2023 Date Published online: 27 December 2023

#### บทคัดย่อ

บทความวิชาการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองในประเทศไทย นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองไทยในเรื่องการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศ จะเห็นว่ามีความมาตรฐานและคุณภาพของคำพิพากษาก็ได้รับการยอมรับเป็นส่วนใหญ่โดยมีความโน้มเอียงในการให้เหตุผลตามแนวทางของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็พบถึงปัญหาบางประการที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาความชัดเจนในการให้เหตุผลประกอบในการวินิจฉัยคดี ความต่อเนื่องสม่าเสมอในแนวคำพิพากษาที่ได้วางไว้ซึ่งสาเหตุหลักที่พบ คือ การขาดบทบัญญัติกฎหมายที่จะเป็นฐานอ้างอิงในการให้เหตุผลวินิจฉัยคดีถึงลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจซึ่งไม่ปรากฏทั้งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้นจึงควรจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองฉบับตามแนวทางที่ปรากฏในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศเยอรมนีและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเยอรมันที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนที่ศาลปกครองเยอรมันใช้อ้างเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ศาลปกครองไทยวินิจฉัยเรื่องดุลพินิจ

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันโดยจะส่งผลให้การตัดสินใจพิพากษาคดีของศาลปกครองไทยเกิดความชัดเจนในการให้เหตุผลทางกฎหมายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ ก่อให้เกิดมาตรฐานคุณภาพของคำพิพากษาศาลปกครองในการทำหน้าที่มากยิ่งขึ้นรวมถึงการเกิดเส้นแบ่งที่ชัดเจนในการเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยว่าจะสามารถทำได้ในขอบเขตใดบ้างอีกด้วย

**คำสำคัญ:** อำนาจดุลพินิจ หลักความได้สัดส่วน หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ ศาลปกครอง

### Abstract

The role of Thai Administrative Court on controlling of usage of discretionary power is essential in maintaining people's freedom and rights and public interest. From comparative studying on Thai administrative court's judgment on controlling of usage of discretionary power and those of foreign administrative courts, it is found that there is standard and quality in judgment as most judgment is acceptable and there is tendency that the court's judgment follows French Conseil d' État. However, it is found that there are problems in judgment on legal cases on controlling of usage of discretionary power by administrative court as followings; lack of clarification on reasons why the court rules, and lack of consistency of judgments. This is caused by lacking law which can be applied as reference point in giving reasons in legal cases on controlling of usage of discretionary power. To clarify this law does not present in both the Administrative Procedure Act B.E. 2539 and the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542. Therefore, these two acts should have been revised following German administrative procedure act and German administrative court procedure act. Following German law will help solve the problem of lacking clear law which can be used by Thai Administrative Court in deciding legal cases on controlling of usage of discretionary power. This would provide clarification and standard on Thai Administrative Court's judgment. Moreover, there is clear cut in how the court can control usage of discretionary power and at what extent.

**Keywords:** Discretionary Power, Principle of Proportionality, Principle of judicial review of legality of administrative action, Administrative court.

## 1. บทนำ

หากพิจารณาจากวันที่ศาลปกครองได้เปิดทำการศาลเป็นครั้งแรกเมื่อ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 นับจนถึง พ.ศ. 2566 ก็เป็นระยะเวลาสองทศวรรษกว่าแล้วที่ศาลปกครองได้ก่อตั้งขึ้นมา โดยแต่ละปีมีคดีปกครองที่มีผู้ฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้พิจารณาจำนวนมาก โดยในบรรดาคดีปกครองทั้งหลายตามเขตอำนาจของศาลปกครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีส่วนใหญ่ก็เป็นเหตุฟ้องร้องกันตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เนื่องจากมีเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ในหลายกรณี ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องมาจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือมีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ในบรรดาเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถ้าพิจารณาเฉพาะคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนับเป็นคดีที่น่าสนใจเพราะเป็นคดีที่มักเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างประชาชนทั่วไปกับหน่วยงานของรัฐจากการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตัดสินใจใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งศาลปกครองได้พิพากษาคัดสินคดีประเภทดังกล่าวออกมาเป็นจำนวนมากเช่นกันและเป็นคดีที่มีโอกาสถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทการทำหน้าที่ของศาลปกครองในการเข้าไปควบคุมอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าสามารถกระทำได้มากน้อยเพียงใดและกระทำได้ในเรื่องใดบ้าง ซึ่งที่ผ่านมาแม้ในแวดวงวิชาการกฎหมายมหาชนไทยจะได้มีการศึกษาถึงเรื่องนี้บ้าง ทว่าไม่ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับคำพิพากษาของศาลปกครองต่างประเทศมากนักตลอดจนไม่ปรากฏข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน นับได้ว่าเป็นประเด็นที่ควรมีการศึกษาค้นคว้าลงลึกอย่างละเอียด จึงเป็นที่มาของการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ในหัวข้อการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองไทยของผู้เขียน ตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และได้นำเนื้อหาดังกล่าวมาจัดทำเป็นบทความทางวิชาการนี้เพื่อเป็นการเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาจัดทำวิทยานิพนธ์ให้แพร่หลายในวงกว้าง

วิทยานิพนธ์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาอยู่สามประการ ได้แก่ 1) การศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) การศึกษาแนวทางการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเปรียบเทียบในระบบกฎหมายต่างประเทศกับระบบกฎหมายไทย และ 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำหน้าที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

สำหรับการศึกษาในหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้จะเป็นการดำเนินงานศึกษาโดยอาศัยจากเอกสารเป็นหลัก ได้แก่ หนังสือ บทความทางวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยทำการรวบรวมคำพิพากษาศาลปกครองไทยเฉพาะที่ เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่น่าสนใจเพื่อมาศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ที่ ศาลปกครองได้ใช้ในการพิจารณาคดีเปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลปกครองในต่างประเทศที่น่าสนใจ คือ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ซึ่งนับเป็นสองประเทศที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อกฎหมายปกครองไทยและการ จัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย โดยผลการศึกษาครั้งนี้จะทำให้รับทราบถึงแนวทางที่ศาลปกครองไทยได้ใช้ในการ เข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่ การปรับปรุงบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ในการเรียบเรียงผลการศึกษาเป็นบทความวิชาการนี้ จะแบ่งหัวข้อการนำเสนอ เป็นสี่ส่วนคือ 1. บทนำ 2. การวิเคราะห์การพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยในคดี ปกครองเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3. ปัญหาและข้อเสนอแนะในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยศาลปกครองไทย และ 4. บทสรุป

## 2. การวิเคราะห์การพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยในคดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ ของรัฐนั้น ผู้ศึกษาได้ค้นพบถึงการเข้าไปตรวจสอบการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ดุลพินิจโดยศาลปกครองแยกออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินงานตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ และกำหนดกรอบของการใช้อำนาจในเรื่องนั้นๆ ไว้ เช่น กำหนดเงื่อนไข ขั้นตอน หรือวิธีการ ที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งก็คือบทบัญญัติของกฎหมายในคดีปกครองที่มี การฟ้องร้องกันนั่นเอง นอกจากนี้ศาลปกครองยังให้ความสำคัญถึงการพิจารณาความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของ กฎหมายในเรื่องนั้นๆ ในการใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งถ้าการใช้อำนาจดังกล่าวไม่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ของ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในเรื่องนั้นบรรลุผล ก็จะได้ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้ ยกตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.25/2560 ในคดีดังกล่าวเป็นการตัดสินในคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการ พิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้ การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ ถือเป็น การออกคำสั่งที่ใช้อำนาจ ดุลพินิจอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ว่าผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายจะสั่งการอย่างไรก็ได้ ตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมในฐานะ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมาย เพราะการแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายในเรื่องดังกล่าว

ควรจะต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ตลอดจนความประพฤติ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากับความเหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ และลักษณะของงานในตำแหน่งที่มอบหมาย รวมทั้งยังต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายและเกิดประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง ดังปรากฏข้อความในคำพิพากษาคดีนี้ตอนหนึ่งว่า

“เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนวยการตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี มีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่จนอาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ และถึงแม้ว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะมีประสบการณ์ในงานด้านอำนวยการพอสมควร แต่เมื่อลักษณะของงานด้านอำนวยการเป็นงานในลักษณะงานบริหารทั่วไปและเป็นงานประจำ แม้ข้าราชการตำรวจที่ไม่เคยมีประสบการณ์สามารถเรียนรู้และปฏิบัติงานได้ ซึ่งเป็นงานที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้มีประสบการณ์เฉพาะด้าน และก่อนที่จะมีคำสั่งดังกล่าวก็มีผู้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว จึงยังไม่มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอ ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งพิพาทจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

**2. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากกฎหมายกลางที่วางหลักในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายที่เป็นประเด็นข้อพิพาทในคดีปกครองได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำ โดยนอกจากศาลจะได้ตัดสินไปตามหลักกฎหมายที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรงแล้วหลายครั้ง ศาลปกครองก็ได้อ้างอิงถึงหลักกฎหมายที่อยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อาทิ หลักการพิจารณาแบบไต่สวน หลักการฟังความทุกฝ่าย มาใช้ประกอบในการให้เหตุผลทางกฎหมายว่าเจ้าหน้าที่รัฐได้มีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ ในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ให้เพียงพอและมีเหตุมีผลก่อนการใช้อำนาจดุลพินิจออกไป ยกตัวอย่างเช่น

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.230 /2560** ในคดีดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำขอเข้าทำประโยชน์เขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเหตุผลตอนหนึ่งที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยในคดีนี้เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่รับรองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนก่อนการตัดสินใจใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวหากไม่เพียงพอหรือไม่ครบถ้วนก็อาจส่งผลให้การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปโดยมิชอบได้ซึ่งอาจแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นได้ตามความเหมาะสม หากข้อเท็จจริงยังไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่เพียงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น ดังปรากฏข้อความในคำพิพากษาคดีนี้ตอนหนึ่งว่า

“การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยอ้างว่าเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินและได้ทำกินในที่ดินดังกล่าว ทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการครอบครองและทำประโยชน์ปรากฏว่า มิได้เป็นผู้ถือครองและทำกินในที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน ถึงแม้หน่วยงานทางปกครองจะได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจพิสูจน์สอบสวนสิทธิการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจากเจ้าหน้าที่ สปก. และคณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับอำเภอ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐและผู้ทำกินในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในอันที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ดังนั้น มติที่อนุญาตให้ผู้ร้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพิพาทจึงเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากเหตุผลที่เพียงพอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

**3. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหลักกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** ซึ่งจากการศึกษาถึงคำพิพากษาศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น ศาลปกครองจะนำหลักเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาใช้ประกอบการวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงด้วยในการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรกว่าเหตุหรือที่เรียกกันว่า หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality) และการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย<sup>1</sup> ยกตัวอย่างเช่น

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.173/2562** ในคดีดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ กรณีที่สภานายความมีคำสั่งห้ามนายความทั่วประเทศเข้ารับการอบรมที่ปรึกษากฎหมายที่ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้ดำเนินการจัดอบรม กรณีที่นายความผู้ใดได้สมัครอบรมไปแล้วให้ดำเนินการถอนชื่อหรือไม่ขึ้นทะเบียนและนายความผู้ใดมิได้ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนคำสั่งให้ถือว่าเป็นผู้ไม่ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์และปฏิบัติตนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. 2528 และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องโดยคำพิพากษาของศาลฉบับนี้ได้ให้เหตุผลที่

<sup>1</sup> ปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักนิติธรรมได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 3 วรรคสองว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ในส่วนหลักความได้สัดส่วนได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคแรกว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

ถือว่าน่าสนใจในการวางแนวถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งใดๆ ต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ฝ่าฝืนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีที่กระทำไปโดยไม่มีอำนาจกฎหมายให้กระทำได้ การกระทำดังกล่าวจะขัดกับหลักนิติธรรมเรื่องการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายและกฎข้อบังคับมิใช่กระทำการตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล ดังปรากฏข้อความในคำพิพากษาคดีนี้ตอนหนึ่งว่า “แม้ว่า (1) ของบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้สภาพนายความมีอำนาจบริหารกิจการของสภาพนายความตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แต่บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการให้อำนาจในการบริหารงานของสภาพนายความเป็นการทั่วไปเท่านั้น มิได้ให้อำนาจในการมีคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกนายความแต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. 2528 ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจในการมีคำสั่งในลักษณะนี้ได้ รวมทั้งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ามีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกสภาพนายความในการเข้ารับการอบรมเพื่อเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลเยาวชนและครอบครัว”

นอกจากหลักเกณฑ์จากกฎหมายทั้งสามลักษณะที่ศาลปกครองได้นำมาใช้ในการตัดสินคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจแล้วนั้น ยังมีประเด็นที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ ขอบเขตของศาลปกครองในการเข้าไปควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐว่าจะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมากน้อยเพียงใด และมีการจำกัดบทบาทของศาลในการควบคุมดุลพินิจเช่นเดียวกับศาลปกครองต่างประเทศหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้จะพบว่า ศาลปกครองไทยได้วางหลักและยืนยันถึงอำนาจของศาลปกครองในการเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองตลอดจนอธิบายถึงขอบเขตที่ศาลจะเข้าไปควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.33/2557 คดีเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตอนหนึ่ง ดังนี้

“... ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำพิพาทของฝ่ายบริหารว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบเหตุผลที่ฝ่ายบริหารใช้อ้างอิงในการใช้อำนาจดุลพินิจได้ใน 2 ส่วน คือ เหตุผลในส่วนที่เป็นข้อกฎหมายและเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง สำหรับเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อกฎหมายนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ว่า ฝ่ายบริหารมีความผิดพลาดในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ โดยศาลย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารจริงหรือไม่ ฝ่ายบริหารอ้างอิงบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารผิดพลาดหรือไม่และฝ่ายบริหารตีความและหรือปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารผิดพลาดหรือไม่

ส่วนเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ฝ่ายบริหารนำมาอ้างเป็นเหตุผลในการใช้อำนาจดุลพินิจได้ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีอยู่จริงหรือไม่ ส่วนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ฝ่ายบริหารนำมาอ้างเป็นเหตุผลในการใช้อำนาจว่าเป็นข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจในองค์ประกอบส่วนเหตุผลของบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลปกครองจะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีการใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีการให้คำนิยามไว้เป็นการเฉพาะและหรือมีการใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงและเป็นความหมายทั่วไปซึ่งในการปรับใช้กฎหมายดังกล่าว ผู้ใช้ ผู้ตีความถ้อยคำดังกล่าวไม่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิควิชาการอื่นมาใช้ประกอบในการใช้และการตีความกฎหมาย เพียงแต่ผู้ใช้ผู้ตีความกฎหมายต้องใช้ดุลพินิจประกอบเพื่อเสริมความให้กฎหมายสมบูรณ์ขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และตามกาลสมัยเช่น มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

กรณีเช่นนี้ศาลปกครองย่อมมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายบริหารได้ตามปกติ แต่ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายมีการใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายเฉพาะทางวิชาการหรือเป็นถ้อยคำซึ่งผู้ใช้ผู้ตีความไม่สามารถใช้ความรู้ความเข้าใจทั่ว ๆ ไป หรือไม่สามารถใช้เฉพาะความรู้ทางกฎหมายมาใช้และตีความถ้อยคำดังกล่าวได้ แต่จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในแขนงวิชานั้นๆ เป็นผู้ใช้และตีความถ้อยคำดังกล่าว เช่นมีสภาพหรือการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้ฯ เป็นต้น

กรณีเช่นนี้ การใช้การตีความถ้อยคำของกฎหมายจะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษซึ่งศาลเองไม่มีความเชี่ยวชาญพิเศษนั้น จึงถือว่าเป็นดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายบริหารที่ศาลปกครองจะจำกัดขอบเขตการเข้าไปตรวจสอบแต่เพียงว่าการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารนั้นมีความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งที่วิญญูชนไม่พึงกระทำหรือไม่ นอกจากนี้ศาลปกครองยังยอมรับว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจดุลพินิจวินิจฉัยที่ศาลจะจำกัดขอบเขตการเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารว่ามีความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งที่วิญญูชนไม่พึงกระทำ ในคดีที่มีการฟ้องโต้แย้งประกาศผลสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล หรือในคดีที่มีการฟ้องโต้แย้งประกาศผลการประเมินการปฏิบัติราชการเพื่อประเมินความรู้ความสามารถของข้าราชการโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งศาลไม่อยู่ในฐานะที่จะทำการตรวจสอบข้อสอบและให้คะแนนแทนผู้ตรวจข้อสอบ หรือทำการประเมินผลการปฏิบัติราชการหรือประเมินความรู้ความสามารถของข้าราชการแทนผู้บังคับบัญชาได้...”

ทั้งนี้ เมื่อศึกษาถึงแนวคำพิพากษาศาลปกครองในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ศาลปกครองได้เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในหลายกรณีไม่ว่าจะ

เป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจสั่งการ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.90/2547, อ.103/2554, อ.22/2555, อ.236/2557, อ.25/2560, อ.224/2561, อ.173/2562 การควบคุมการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.78/2554, อ.530/2554, อ.3/2555, อ.150/2556, อ.514/2557, อ.85/2558, อ.2049/2559, อ.306/2560, อ.ร.7/2562, อ.ส.5/2562, อ.บ.31/2562 การควบคุมการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.96/2549, อ.7/2555, อ.582/2557 การควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.230/2560, อ.บ.19/2561, อ.747/2561 เป็นต้น

โดยในตัวอย่างคดีปกครองข้างต้น คำพิพากษาส่วนใหญ่ศาลได้นำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการตัดสินคดีปกครองและวางแนวทางที่สามารถสะท้อนถึงนิติวิธีที่ศาลปกครองได้ยึดถือในการใช้ควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านหลักความได้สัดส่วน ที่ได้เป็นหลักกฎหมายสำคัญที่ศาลใช้ ดังนี้ (ปราณี สุขศรี, (ม.ป.ป.) น. 35-36)

**(1) หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่รับประกันว่าฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายและประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง** ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองมาบังคับใช้กับ ประชาชนนั้น นอกจากจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและดำเนินการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจของตนอย่างสมเหตุสมผลหรือพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจและกระทบต่อสิทธิของประชาชนเท่าที่จำเป็นและเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าความเสียหายที่ปัจเจกบุคคลได้รับ ดังนั้น ในการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง นอกจากจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบอำนาจให้และเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว วิธีการหรือมาตรการที่เลือกใช้จะต้องมีความเหมาะสมและจำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจ โดยมีดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและความเสียหายของปัจเจกบุคคล หากวิธีการหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จลงได้หรือไม่มีความจำเป็นที่จะเลือกใช้มาตรการนั้นหรือก่อความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลมากกว่าที่ประโยชน์สาธารณะจะได้รับ ฝ่ายปกครองก็ต้องละเว้นจากกฎเกณฑ์หรือมาตรการดังกล่าวและศาลปกครองมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการนั้นได้

ดังเช่นข้อพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.394/2550 หรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การเพิกถอนการกระทำอันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะทำให้ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความเสียหาย ศาลปกครองก็มีอำนาจที่สั่งให้เพิกถอนการกระทำบางส่วน หรือให้ทำการใด ๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและความเสียหายเอกชนนั้นก็ได้อย่างเช่น ข้อพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.55/2549 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.772/2555 เป็นต้น

**(2) แม้ปัจเจกบุคคลจะได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินการ หรือการกระทำฝ่ายปกครองอยู่บ้าง แต่หากเกิดประโยชน์ต่อมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะมากกว่า เมื่อเทียบกับความ**

เสียหายนั้นก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากทำให้ปัจเจกชนต้องรับภาระหรือความเดือดร้อนมากเกินไปจนสมควร ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายนั้นอย่างเป็นธรรม

(3) หลักความได้สัดส่วนมิได้มีความหมายว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคล โดยอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่เพียงด้านเดียว ในทางตรงกันข้าม หลักกฎหมายนี้กลับเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบหรือ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยวิธีการหรือมาตรการที่เลือกใช้จะต้องเกิดผลกระทบ หรือความเสียหายกับปัจเจกบุคคลน้อยที่สุด ถ้ายังมีวิธีการหรือมาตรการอื่น ๆ ที่จะเกิดความเสียหายหรือผลกระทบกับปัจเจกบุคคลน้อยกว่า ถือว่าวิธีการหรือมาตรการที่เลือกใช้นั้นขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เช่น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.162/2555 กรณีที่เทศบาลเลือกใช้มาตรการที่จะก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติดคอนกรีตเลียบคลองมหาสวัสดิ์พร้อมวางท่อ ลอดคูและฝังกลบคลองซอยทำให้ปิดทางเข้า-ออกคลองซอยในบริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยและประกอบสัมมาอาชีพแทนที่จะได้ใช้บล็อกคอนกรีตแทนท่อคอนกรีตทรงกลมซึ่งทำให้เรือสามารถสัญจรเข้า-ออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ดังเช่นเทศบาลข้างเคียงได้ดำเนินการถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควรก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไม่เป็นธรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ใช้หลักความได้สัดส่วนมาประกอบการวินิจฉัยคดีในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองไทยได้นำหลักความได้สัดส่วนนี้มาใช้เป็นแกนหลักในการให้เหตุผลเพื่อวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองได้มีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจดุลพินิจโดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน ซึ่งศาลได้ตรวจสอบแล้วว่าสอดคล้องกัน คือเป็นไปตามหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ การใช้อำนาจดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หากไม่ได้เป็นไปตามหลักการย่อยๆ ทั้งสามประการของหลักความได้สัดส่วน โดยอาจขาดความสอดคล้องกับหลักการย่อยข้อใดข้อหนึ่งไป การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวก็จะถือได้ว่าเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นต้องมีการยกเลิกเพิกถอนการกระทำดังกล่าวออกไป เพราะการใช้อำนาจนั้นไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องนั้นได้ ตลอดจนเป็นการใช้อำนาจที่เข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรกว่าเหตุ นั้นเอง

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางของศาลปกครองที่ได้ตัดสินวินิจฉัยในคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับศาลปกครองต่างประเทศ ทั้งในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันที่มีการตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งในการตรวจสอบนี้พบว่ามีความยุ่งยากอยู่พอสมควร และต้องเผชิญกับคำถามและความวิตกกังวลที่เกรงว่าฝ่ายตุลาการจะเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง ปัญหาดังกล่าวนี้นศาลปกครองเยอรมันและสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสก็ได้มีการปฏิบัติที่น่าสนใจ ซึ่งอาจเป็นตัวอย่างให้ศาลปกครองไทยได้นำมาพิจารณาเป็นแนวทางในการนำมาปรับใช้ได้ ดังนี้

**กรณีประเทศฝรั่งเศส** สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้หันมายอมรับในปัจจุบันว่าอาจพิสูจน์การใช้อำนาจโดยมิชอบได้โดยปัจจัยหลายๆ อย่างในสำนวนคดี อันได้แก่ หลักฐานที่เป็นเอกสารอย่างอื่น ๆ สถานการณ์แวดล้อมที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองเช่นนั้น ความไม่แน่นอนของเหตุผลที่ฝ่ายปกครองยกขึ้นมาซึ่งเป็นเหตุผลที่แสดงให้เห็นเจตนาที่แท้จริงของฝ่ายปกครอง ศาลให้ความสำคัญแก่การพิสูจน์ด้วยการใช้พยานหลักฐานโดยตรงน้อยกว่าการพิสูจน์โดยใช้ “บรรดาปัจจัยชี้หน้าที่สอดคล้องต้องกันถึงความน่าจะเป็น” (un faiseau d'indices convergents)

ทั้งนี้ มีประเด็นทางข้อเท็จจริงว่าปัจจุบันการที่การกระทำของฝ่ายปกครองมีเหตุผลมาจากวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ศาลปกครองฝรั่งเศสได้คลายความเข้มงวดในการควบคุมฝ่ายปกครองลงไปในเรื่องเหตุผลของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายปกครองใช้มาเป็นฐานในการออกมาตรการปราบปรามดังปรากฏในคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 29 มกราคม 1932 คดี Ste des autobusantibois, Gr. Ar. n 49 อย่างไรก็ตามความยากลำบากในการพิสูจน์เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบนี้ทำให้การใช้ข้ออ้างนี้ลดลงอย่างมาก กล่าวคือนับตั้งแต่ที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐยอมรับให้มีการยกเลิกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่คำสั่งนั้นประกอบไปด้วยเหตุผลที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะง่ายกว่าการใช้ข้ออ้างว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยมิชอบ เนื่องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบนั้น โจทก์ต้องพิสูจน์ไม่ใช่เพียงแต่ความไม่ถูกต้องของเหตุผลของฝ่ายปกครองแต่โจทก์ยังต้องพิสูจน์ถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงด้วย (ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2547, น. 266)

อนึ่งในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้นจะไม่มีบทกฎหมายใดที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับประเทศไทยที่แม้มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันในการเรียนการสอนกฎหมายปกครองในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ก็จะเป็นอาจารย์ที่สำเร็จการศึกษามาจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวคิดในการใช้และตีความกฎหมายปกครองในประเทศไทยและตุลาการในศาลปกครองไทย

**กรณีประเทศเยอรมนี** แม้ในเยอรมนีเองจะได้มีการตรากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ประกาศใช้บังคับมาตั้งแต่ ปีค.ศ. 1976 (VwVfG) ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบให้กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองเยอรมันนั้นมุ่งไปที่การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจที่บกพร่องและเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยจำกัดอยู่ที่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้รับการตอกย้ำเป็นบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 114 กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมัน ค.ศ. 1960 (VwGO) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำการตามดุลพินิจ ศาลชอบที่จะควบคุมตรวจสอบว่าคำสั่งทางปกครอง หรือ การปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่กระทำการดังกล่าวฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจที่เกินไปกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้

หรือได้ใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น ซึ่งก็คือการใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือนนั่นเอง” (สงกรานต์ ป็องบุญจันทร์, 2555 น. 49)

ขณะเดียวกันศาลปกครองเยอรมันยังได้มีการตัดสินวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยอาศัยบทบัญญัติ มาตรา 40 ของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ ค.ศ. 1976 (VwvFG) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำการได้ตามดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าว” ซึ่งมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ได้มีการตรากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเดียวกันนี้ไว้ในกฎหมายของมลรัฐด้วย

ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายของเยอรมันถือว่าตำแหน่งที่มาของดุลพินิจอยู่ที่ผลทางกฎหมายเท่านั้น ไม่มีดุลพินิจปรากฏอยู่ที่องค์ประกอบส่วนเหตุ ในกรณีที่องค์ประกอบส่วนเหตุมีถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง เช่น คำว่า “ความสงบเรียบร้อย” หรือ “สภาพเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน” ฝ่ายปกครองผู้ใช้กฎหมายต้องปรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เข้ากับถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงเหล่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นการปรับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่เป็นการใช้ดุลพินิจ ศาลจึงมีอำนาจเข้ามาตรวจสอบได้

อย่างไรก็ตาม ในเยอรมันเองได้มีการสร้างทฤษฎีแดนวินิจฉัยขึ้น (Beurteilungsspielraum) กล่าวคือ แม้การปรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เข้ากับถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงจะเป็นการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองที่ถือว่าไม่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ศาลควรมีอำนาจตรวจสอบได้ แต่ก็มีบางกรณีที่ถือว่าเป็นแดนวินิจฉัยของฝ่ายปกครองซึ่งศาลไม่ควรเข้ามาตรวจสอบ ได้แก่ การตรวจสอบ การประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่โดยผู้บังคับบัญชา การคาดการณ์หรือประเมินความเสี่ยงในกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายเศรษฐกิจ การประเมินคุณค่าโดยผู้เชี่ยวชาญหรือผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ การประเมินในสถานการณ์การแข่งขันที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการสอบ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอิสระที่ประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ หรือคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้ ประสบการณ์หลายๆ ด้าน หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญต่างๆ เนื่องจากไม่อาจเอาคำวินิจฉัยอื่นมาทดแทนได้ รวมทั้งคำวินิจฉัยเกี่ยวกับนโยบายทางการปกครอง

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบการเข้าไปควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสและศาลปกครองเยอรมัน กรณีการปรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เข้ากับถ้อยคำทางกฎหมายที่ไม่เฉพาะเจาะจงนั้น ศาลปกครองเยอรมันจะมีอำนาจเข้าไปควบคุมได้ตามปกติโดยถือว่าเป็นการควบคุมการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งศาลมีอำนาจตีความกฎหมายเช่นเดียวกับฝ่ายปกครอง เว้นเสียแต่เป็นเรื่องที่อยู่ในแดนวินิจฉัยของฝ่ายปกครองโดยแท้ที่ศาลจะไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้ ขณะที่ในฝรั่งเศส ศาลจะเข้าไปตรวจสอบการปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับถ้อยคำทางกฎหมายที่ไม่เฉพาะเจาะจงไม่ได้ เว้นเสียแต่จะเป็นกรณีที่

ฝ่ายปกครองปรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เข้ากับถ้อยคำทางกฎหมายไม่เฉพาะเจาะจงอย่างผิดพลาดจนเป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่าศาลปกครองไทยมีแนวโน้มที่เดินตามแนวทางของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสมากกว่าการวินิจฉัยตามแนวทางของศาลปกครองเยอรมันที่มีตัวบทกฎหมายกำหนดถึงหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองเอาไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน และยังมีหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยรองรับไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเยอรมันอีกด้วย เพราะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของไทยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยตรงเช่นเดียวกับกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส ดังนั้นศาลปกครองไทยจึงต้องอ้างอิงหลักความได้สัดส่วนที่เป็นหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยถึงการใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งจะคล้ายกับฝรั่งเศสที่เหตุผลทางกฎหมายในคำพิพากษาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจะอ้างอิงโดยวินิจฉัยตามหลักความได้สัดส่วนเป็นสำคัญเพราะไม่มีบทกฎหมายปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้

อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศฝรั่งเศสปัญหาของการไม่มีตัวบทบัญญัติในกฎหมายที่ชัดเจนในเรื่องหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือการกำหนดอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐนั้น ไม่ได้มีปัญหากระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานของคำพิพากษาแต่ประการใด เพราะโดยธรรมชาติหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสก็ถูกพัฒนามาจากการให้เหตุผลในคำพิพากษาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมาตั้งแต่ต้นรวมทั้งนิติวิธีและรากฐานของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องยาวนานและเป็นระบบนับร้อยปี ต่างจากระบบกฎหมายปกครองของไทยรวมถึงการจัดตั้งศาลปกครองไทยที่เพิ่งเริ่มลงหลักปักฐานได้มานานนัก ดังนั้นในกรณีของประเทศไทยจึงมีประเด็นน่าคิดว่าสมควรจะเดินตามรอยฝรั่งเศสที่ปล่อยให้เป็นเรื่องของการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของไทยขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองไทยดีหรือไม่ ซึ่งจะได้พิจารณาในหัวข้อถัดไป

### 3. ปัญหาและข้อเสนอแนะในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยศาลปกครองไทย

หากพิจารณาถึงเหตุผลที่ศาลปกครองไทยมีแนวทางในการตัดสินคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไปในแนวทางของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสนั้นดูจะสอดคล้องกับระบบกฎหมายปกครองในประเทศไทยและข้อเท็จจริงที่ว่าองค์ความรู้กฎหมายปกครองไทยมีอิทธิพลจากกฎหมายปกครองฝรั่งเศสอยู่มากพอสมควรในเรื่องการเรียนการสอนและตำรับตำราต่างๆ ประกอบกับด้วยตัวบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ไม่มีมาตราใดที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหลักการที่ศาลจะใช้วินิจฉัยว่าการใช้อำนาจดุลพินิจใดเป็นไปโดยมิชอบ อย่างไรก็ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปกครองของเยอรมัน จึงทำให้ศาลปกครองไทยไม่สามารถอ้างอิงตัวบทกฎหมายมาใช้ในการให้เหตุผลตัดสินวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทได้โดยตรง โดยศาลจะต้องไปอาศัยบทกฎหมายที่ให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนั้น ตลอดจนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหลักกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคือ หลักความได้สัดส่วน นำมาพิจารณาเป็นเหตุผลในข้อกฎหมายว่า การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปโดยมิชอบ ด้วยเหตุใดของบทกฎหมายดังกล่าว

เมื่อศึกษาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทยที่เกี่ยวข้องพบว่า ศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากเหตุการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบโดยศาลปกครองไทยนั้น พบว่ามีแนวทางการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองแบ่งได้เป็นสองแนวทาง ดังต่อไปนี้

**(1) ศาลจำกัดอำนาจของตนในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่เข้าไปวินิจฉัยการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ** จากการศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง พบแนวทางของศาลในการจำกัดอำนาจของตนในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การตัดสินใจกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น “การตัดสินใจทางบริหาร” การใช้อำนาจดุลพินิจวินิจฉัยมีลักษณะเป็นดุลพินิจความเชี่ยวชาญ และการใช้อำนาจดุลพินิจอันเป็นการบริหารงานภายในองค์กร

**(2) ศาลใช้อำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** ในกรณีนี้ศาลปกครองจะจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้นโดยไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบถึงความเหมาะสมของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ไม่เช่นนั้นแล้วจะเป็นกรณีที่ศาลก้าวล่วงเข้าไปเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนฝ่ายปกครองเสียเองอันจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ จากการศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง พบกรณีที่ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดุลพินิจ ได้แก่ การตรวจสอบอำนาจของผู้ที่ใช้อำนาจดุลพินิจที่ก่อให้เกิดการกระทำทางปกครอง การควบคุมตรวจสอบให้การใช้อำนาจดุลพินิจอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบให้การใช้อำนาจดุลพินิจเป็นไปตามรูปแบบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดการควบคุมตรวจสอบให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจโดยพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายให้ครบถ้วน และการควบคุมตรวจสอบให้การใช้อำนาจดุลพินิจอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยเหตุผล หลักความเหมาะสม และหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐให้เกิดความพอเหมาะพอควร

การให้เหตุผลในลักษณะเช่นนี้ของศาลปกครอง ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้จะสามารถอำนวยความสะดวกทางการปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครองได้ แต่ด้วยเหตุที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นบทกฎหมายทั่วไป และการกำหนดนิยามของ “การใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ” ไว้อย่างชัดเจนว่ามีความหมายอย่างไร การตัดสินวินิจฉัยในแต่ละคดีของตุลาการศาลปกครองในองค์คณะก็อาจมีการให้เหตุผลที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จนอาจเกิดข้อสงสัยและไม่เชื่อมั่นในคำพิพากษาของศาลปกครองได้ ตลอดจนไม่สามารถพัฒนาหลักกฎหมายปกครองไทยเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบขึ้นมาให้ได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายปกครองไทย ทั้งนี้ปัญหาข้างต้นนี้ มีตัวอย่างที่พบอย่างมากในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีผู้ที่เป็นทนายความที่สนใจคดีปกครองได้นำเสนอรายละเอียดของการวิเคราะห์ถึงแนวทางของคำพิพากษาศาลปกครองที่ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างสม่ำเสมอไว้อย่างน่าสนใจเผยแพร่ใน



TULIBS\_APA update

oct 2021.pdf

เพจเฟซบุ๊กหลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง ดังนี้ ( ณรงค์ฤทธิ เพชรฤทธิ, 2557)

“ปัญหาการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองในงานบริหารงานบุคคล ถือว่าเป็นเรื่องที่ยากที่จะทำความเข้าใจและมีหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อนในหลายประการ ในปัญหาเบื้องต้นที่จะต้องประสบ คือปัญหาขอบอำนาจของศาลในการเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าการกระทำทางปกครองกรณีใดบ้าง ที่ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้ หรือตรวจสอบไม่ได้ ซึ่งจากการศึกษาตามแนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในกรณีขอบอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการบริหารงานบุคคล พบว่าคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองบางกรณีมีการวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองว่ากรณีศาลเข้าไปตรวจสอบได้ แต่บางกรณีมีความลับสนในการวางหลักเกณฑ์และการปรับใช้กฎหมายที่ยากที่หาทฤษฎีหรือหลักการของกฎหมายมาปรับให้เห็นว่า ศาลปกครองใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการตัดสินคดี”

นอกเหนือจากปัญหาที่ปรากฏในการทำหน้าที่ของศาลปกครองในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจในคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลแล้ว จากการศึกษาของ ธีรัญญา สระทองอุ่น (2550) เรื่องขอบเขตในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง ก็ได้นำเสนอปัญหาที่พบจากการศึกษาค้นคว้าอีกข้อหนึ่งที่ศาลปกครองมีการจำกัดอำนาจของตนเองในการเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการไม่รับฟ้องคดีโดยอ้างเหตุว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดี ตามมาตรา 9 หรือเป็นคดีที่มีปัญหาเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนี้

“... พบว่ากรณีมีทั้งการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอย่างเต็มรูปแบบโดยรับคำฟ้องไว้พิจารณาและวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และในส่วนที่ศาลจำกัดอำนาจในการควบคุมตรวจสอบโดยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยใช้เหตุตามกฎหมายว่ากรณีเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือเป็นคดีที่ไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองด้วยเหตุต่างๆ โดยยังคงมีปัญหาในส่วนของความชัดเจนของขอบเขตของศาลปกครองและการปรับใช้หลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบที่ปรากฏอยู่ในการให้เหตุผลในคำพิพากษาหรือคำสั่ง...”

ปัญหาการทำหน้าที่ของศาลปกครองไทยในคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุหลักของปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาพบว่ามีความเห็นทางวิชาการที่น่าสนใจ คือ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นักกฎหมายมหาชนชั้นนำของประเทศที่ได้ทำการประเมินการดำเนินงานของศาลปกครองผ่านการทำคำพิพากษาและได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุสำคัญคือ การขาดตัวบทบัญญัติเกี่ยวกับ “หลักของการใช้ (บังคับ) กฎหมายจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย” หลักการนี้นับว่าเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและเชื่อมโยงถึงหลักกฎหมายที่ศาลปกครองไทยจะใช้อ้างอิงในการตัดสินวินิจฉัยคดีด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับมุมมองดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ความเห็นดังกล่าวอยู่ในบทสัมภาษณ์ให้กับกองบรรณาธิการวารสารวิชาการศาลปกครอง ดังนี้ (อมร จันทรสุมบุรณ์, 2552, น.6 และ น.44-45)

“... การเกิดศาลปกครองขึ้นในปี 2542 หากเปรียบก็เหมือนกับการขอให้เกิดขึ้นมาก่อน และเป็นที่น่าอนว่าเราคงไม่หวังว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองทุก ๆ เรื่องจะต้องถูกต้องและอยู่ในแนวทางของการแก้ไขปัญหาการบริหาร แต่ขอเอาเพียงเป็น “ส่วนมาก” ก็ยังดี แต่เราไม่ใช่อยากให้คำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นคำวินิจฉัยที่ผิดบ้าง ถูกบ้าง หรือมีแต่คำพิพากษาที่มีแต่ “ผล” หรือ “ข้อยุติ” ของคำวินิจฉัยของศาล แต่หา “ตรรกะ” ของการวินิจฉัยของตุลาการไม่พบ คำวินิจฉัยของศาลปกครองในลักษณะที่เป็นอยู่เป็นส่วนมากขณะนี้ ไม่สามารถสร้าง “หลักกฎหมายทั่วไป” เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานของระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการได้ และไม่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาและยกระดับการบริหารให้ไปข้างหน้าเพราะเป็นเพียงคำวินิจฉัยที่ทำให้ปัญหาเฉพาะหน้าเสร็จไป “เรื่องนี้คงต้องดูระบบทั้งระบบของกฎหมายมหาชนและคงไม่ได้ดูเฉพาะศาลปกครอง แต่สำหรับศาลปกครองก็คงไปไม่ไกลนัก ถ้าดูทั้งระบบก็มีบางส่วนที่น่ายินดีเป็นต้นว่าเรามี “กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ซึ่งเท่ากับเป็น “กฎหมายสารบัญญัติ – substantive law” ที่มาช่วยวางหลักกฎหมายปกครองให้เราโดยไม่ต้อง “รอ” ให้เกิดหลักกฎหมายทั่วไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เป็นแต่เพียงว่ากฎหมายฉบับนี้อาจเขียนน้อยไปหน่อยเพราะมีบางส่วนที่ผมเห็นว่าเป็น Key Point สำคัญ ของหลักกฎหมายปกครองที่ควรจะต้องบัญญัติอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ท่านอาจารย์ชัยวัฒน์ฯ ไม่ได้เขียนลงไว้ให้เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้นว่าหลักของการใช้ (บังคับ) กฎหมายจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งการที่ไม่ได้เขียนหลักนี้ไว้ทำให้เราพัฒนากฎหมายมหาชนลำบาก

ขณะนี้นักกฎหมายของเรามักจะเถียงกันไม่มีที่สิ้นสุดว่าในการตีความกฎหมายจะเอาถ้อยคำหรือเอาเจตนารมณ์เป็นหลัก และนักกฎหมายของเราต่างคนต่างก็ตีความโดยเล่นสำนวนถ้อยคำ ดังนั้น ถ้าเราต้องการหลักการนี้ให้เป็นหลักของการตีความกฎหมายก็ต้องเขียนเป็นตัวบท เราประเทศไทยไม่มีเวลาที่รอการพัฒนา

“หลักกฎหมายทั่วไป” ขึ้นมาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเพราะนักกฎหมายของเราขาดพื้นฐานในทางนิติปรัชญาและคิดไปไม่ถึง กฎหมายเยอรมันเขาเขียนบทนี้ไว้ชัดเจนในกฎหมายของเขา ทั้งๆ ที่หลักกฎหมายทั่วไปนี้เขาได้พัฒนาขึ้นมาและยึดถือปฏิบัติกันอยู่แล้ว

แต่จะเรียกว่าเป็น “การบังคับ” ก็คงไม่ตรงนัก แต่เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมายต้อง “ยึดถือ” เจตนารมณ์ของกฎหมายในการทำหน้าที่ของตน ไม่ใช่เล่นถ้อยคำสำนวนกฎหมายกัน เป็น “ศรัทธา” ตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คนนั้นอ้างอย่างนั้นนี่อ้างอย่างโน้นเลยไม่รู้ว่าจะเอาอย่างไรกันแน่ ตรงนี้ผมเห็นว่า ท่านอาจารย์ชัยวัฒน์ฯ ร่างกฎหมายฉบับนี้ตกหล่นไปในส่วนสำคัญ แม้ว่าดูเหมือนจะเป็นของเล็กๆ น้อยๆ แต่ผมคิดว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับนักกฎหมายไทยและสำหรับผู้พิพากษาของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขณะที่การเรียนการสอนวิชากฎหมายในคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของไทยยังไม่มีมาตรฐานเหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และนอกจากนั้นประเทศไทยเรายังมีนิทานพื้นบ้านเรื่องความฉลาดของศรัทธาอยู่อีกด้วย ซึ่งทำให้นักกฎหมายไทยและนักการเมืองของเราอยากฉลาดเหมือนศรัทธา

ถ้าพวกคุณไม่มีหลักกฎหมายว่าด้วย “การใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย” พวกคุณก็จะพบว่า ในกรณีถ้อยคำในกฎหมายมีความหมายได้หลายอย่างและตีความได้ได้หลายอย่างพวกคุณก็จะไม่มีหลักอะไรมາอ้างอิงว่าจะ “เลือก” ตีความไปในทางใดและทำไมคุณจึงเลือกตีความในทางนี้ ไม่เลือกตีความในทางอื่น ผมเห็นว่าเพราะการขาดหลักกฎหมายข้อนี้เองที่ทำให้ให้นักกฎหมายไทยเป็น “ศรัทธา” สิ่งเหล่านี้ สามารถเขียนลงไปตัวกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้ด้วยถ้อยคำไม่กี่ประโยค แต่ถ้อยคำเหล่านี้มีความสำคัญมหาศาลเพราะช่วยให้นักกฎหมายไทยทั่วประเทศเข้าใจ “กฎหมาย” ได้ง่ายและรวดเร็วดีกว่าที่จะใช้ “เวลา” มาสอนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยหรือทำการสัมมนาตุลาการหรือผู้พิพากษา และก็ยังไม่ทราบว่าจะหลักเหล่านี้จะกลายมาเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ตามคำวินิจฉัยของศาลสำหรับให้ยึดถือในการปฏิบัติราชการได้เมื่อใด”

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ขอบเขตของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองไทยให้มีความชัดเจนขึ้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) โดยแยกกรณีเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ ไปอยู่ในอีกมาตราหนึ่ง ซึ่งบัญญัติขอบเขตของศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ และอาจมีการนำหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการตรวจสอบจนเกิดเป็นแนวบรรทัดฐานแล้วบัญญัติลงไปด้วย โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ส่วนกรณีที่ศาลปกครองจะจำกัดอำนาจในการตรวจสอบดุลพินิจก็ควรต้องให้เหตุผลที่ชัดเจนมากกว่าการไม่รับคำฟ้องเพราะเป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพียงอย่างเดียว

ฉะนั้น จากการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครอง ปัญหาสำคัญ คือ การที่ไม่มีตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงเป็นเกณฑ์วินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ ทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 รับรองไว้ จึงทำให้มีปัญหาในการให้เหตุผลที่ชัดเจนไว้ในคำพิพากษาของศาลรวมถึงการให้เหตุผลทางกฎหมายที่มีลักษณะไม่สม่ำเสมอ ในการตีความถึงขอบเขตในการเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ดังนั้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงการตัดสินใจของศาลปกครองโดยอ้างเหตุผลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ว่าฝ่ายปกครองได้ “ใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ” ซึ่งยังขาดด้วยบทกฎหมายมารองรับและอธิบายความหมายที่ชัดเจนของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบว่ามีลักษณะอย่างไรนั้น จากการศึกษาวิเคราะห์ให้ผู้ศึกษาจึงขอมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยนำรูปแบบการบัญญัติถึงการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครองและการกำหนดเกณฑ์ในการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบที่มีในกฎหมายปกครองเยอรมัน มาเป็นแนวทางในการบัญญัติไว้ในกฎหมายปกครองไทยโดยเนื้อหาของกฎหมายเยอรมันดังกล่าวเป็นดังนี้

**มาตรา 40 กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ ค.ศ.1976 (VwVfG) ที่บัญญัติว่า** “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำการได้ตามดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าว”

**มาตรา 114 กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมัน ค.ศ.1960 (VwGO) ที่บัญญัติว่า** “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำการตามดุลพินิจ ศาลชอบที่จะควบคุมตรวจสอบว่าคำสั่งทางปกครอง หรือการปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่กระทำการดังกล่าวฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจที่เกินไปกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือได้ใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น”

สำหรับการเพิ่มเติมเนื้อหาของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้น อาจกำหนดเพิ่มขึ้นไว้ในส่วน หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 3 การพิจารณา โดยอาจบัญญัติเป็นวรรคสองของมาตรา 28 หรือเพิ่มเป็นมาตรา 28/1 ก็ได้ เนื่องจากเนื้อหาของมาตรา 28 นั้นมีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องซึ่งเป็นกระบวนการได้ส่วนที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจดุลพินิจที่บัญญัติไว้ว่า “ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี” ซึ่งถ้อยคำที่ผู้ศึกษาขอเสนอให้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 28 หรือกำหนดเป็นมาตรา 28/1 เป็นดังนี้

“ร่างมาตรา 28/1 ในการพิจารณาทางปกครองที่ใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าวตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่”

ในส่วนข้อเสนอของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดเกณฑ์ในการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้น ผู้ศึกษามีประเด็นที่เสนอสองข้อ ดังนี้

**ประเด็นแรก** ผู้ศึกษาเห็นว่าตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งเป็นบทบัญญัติถึงลักษณะของคดีปกครองที่เป็นเขตอำนาจของศาลปกครองที่มีความสำคัญ โดยมีการระบุถึงลักษณะของคดีไว้หลายกรณีไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร รวมทั้งคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบด้วยนั้น ในกรณีของการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ ควรแยกออกไปบัญญัติเป็นอีกมาตราต่างหาก เนื่องจากคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้น มีลักษณะเฉพาะที่ต้องอธิบายความหมายและลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบว่าเป็นอย่างไร

การเขียนถ้อยคำรวมไว้กับเหตุอื่น ๆ ที่เป็นลักษณะข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น อาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการวินิจฉัยให้เหตุผลของศาลปกครองได้ ตลอดจนหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนก็อาจทราบได้ว่า “ดุลพินิจโดยมิชอบ” นั้นมีลักษณะทางกฎหมายอย่างไร ขณะเดียวกันถ้าพิจารณาในทางข้อเท็จจริงคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้น มักจะเป็นประเด็นที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลปกครองมากพอสมควร การแยกบทบัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยเรื่องการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ ออกมาต่างหากจากเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีอื่นๆ ย่อมจะเป็นประโยชน์ที่จะทำให้เกิดความชัดเจนในตัวบทกฎหมายมากขึ้น ที่ศาลจะใช้อ้างอิงเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบอย่างไร แทนที่จะกล่าวให้เหตุผลอย่างรวม ๆ แล้วสรุปว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบโดยไม่ได้อธิบายอ้างอิงถึงหลักกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง

ทั้งนี้ ในอดีตการที่กฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครองไทยไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเรื่องดุลพินิจโดยมิชอบมาตั้งแต่ต้นก็อาจวิเคราะห์ได้ว่าผู้ร่างกฎหมายต้องการให้ศาลปกครองเป็นผู้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองไทยในดุลพินิจโดยมิชอบขึ้น จากการวินิจฉัยคดีปกครองต่างๆ ซึ่งในระยะแรกของการจัดตั้งศาลปกครองไทยนับตั้งแต่ พ.ศ.2542 ที่กฎหมายได้ประกาศใช้เป็นต้นมา บรรยากาศขณะนั้นกฎหมายปกครองไทยเพิ่งเริ่มลงหลักปักฐานด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และกฎหมายปกครองอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง มิใช่กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้ บุคลากรด้านกฎหมายไม่ว่าจะจะเป็น

ตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐต่างๆ ก็เพิ่งเริ่มที่จะได้ศึกษาเรียนรู้หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองทั้งในต่างประเทศและของไทย ความรู้ความเข้าใจต่าง ๆ ก็อาจยังไม่แจ่มชัดนัก การที่ไม่ได้บัญญัติถึงลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการโดยมิชอบไว้เป็นตัวบทที่ชัดเจนก็อาจเป็นข้อดีที่เปิดโอกาสให้ศาลได้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองในเรื่องนี้จากการตัดสินคดี (Case Law) ตามอย่างศาลปกครองปกครองของฝรั่งเศส รวมถึงความคุ้นเคยในการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครองในประเทศไทยที่รับอิทธิพลจากหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสอยู่พอสมควร

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของระบบกฎหมายปกครองไทยและการออกแบบศาลปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้เหตุผลของคำพิพากษาศาลปกครองที่ผ่านมา ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 ก็มีอิทธิพลของกฎหมายปกครองเยอรมันอยู่เหมือนกัน แต่ในการร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายศาลปกครองไทย ก็มีได้นำมาปรับใช้ทั้งหมด ซึ่งปัจจุบันถ้าจะได้นำหลักเกณฑ์การวินิจฉัยอำนาจตุลาการโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐของศาลปกครองเยอรมันมาบัญญัติไว้ในกฎหมายศาลปกครองไทยก็น่าจะมีความเหมาะสมและถึงเวลาที่สมควรแล้วที่จะมีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรให้ศาลปกครองไทยและเจ้าหน้าที่รัฐใช้อ้างอิงเป็นเกณฑ์ในการตัดสินวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความชัดเจน เช่นเดียวกับกฎหมายปกครองเยอรมันเพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทราบและจะได้ยึดถือหลักการที่ถูกต้องในการใช้อำนาจตุลาการโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป โดยผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นนี้น่าจะดีกว่าการรอเวลาในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองไทยโดยคำพิพากษาศาลปกครองขึ้น ซึ่งแม้มีข้อดีในเรื่องความยืดหยุ่นและให้อำนาจตุลาการของศาลในการตีความวินิจฉัยคดีแต่ก็มีความไม่ชัดเจนของตัวบทที่เป็นปัญหาสำคัญส่งผลกระทบต่อคุณภาพของคำพิพากษาศาลปกครองได้

**ประเด็นที่สอง** สืบเนื่องจากเหตุผลที่กล่าวมาในประเด็นแรก ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรนำบทบัญญัติของมาตรา 114 กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมัน นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นบทกฎหมายที่อธิบายลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการโดยมิชอบที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทั้งอำนาจศาลปกครองในการวินิจฉัยการใช้อำนาจตุลาการโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตราที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเนื้อหาของบทบัญญัติที่ควรเพิ่มเติมขึ้นใหม่ในกฎหมายศาลปกครองไทยนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอไว้เป็นมาตรา 9/1 ดังนี้

“**ร่างมาตรา 9/1** ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตุลาการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ศาลย่อมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบว่า คำสั่งทางปกครองหรือการปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครองหรือการไม่กระทำการ

ดังกล่าวฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ อันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจที่เกินไปกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือได้ใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐ”

ผู้เขียนเชื่อมั่นว่าหากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ตามแนวทางที่ปรากฏในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมันและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเยอรมัน จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดกฎหมายเกณฑ์ให้ศาลปกครองไทยวินิจฉัยเรื่องดุลพินิจโดยมิชอบในปัจจุบันได้ ส่งผลให้การตัดสินพิพากษาคดีของศาลปกครองเกิดความชัดเจนในการให้เหตุผลทางกฎหมายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันมีเอกภาพ ก่อให้เกิดมาตรฐานคุณภาพของคำพิพากษาศาลปกครองในการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังจะช่วยให้ศาลปกครองไม่ถูกสาธารณชนพากษ์วิจารณ์ด้วยความเข้าใจผิดในกรณีที่ศาลเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าจะเป็นการเข้าไปแทรกแซงดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือไม่ เพราะมีบทกฎหมายที่รองรับอำนาจและกำหนดขอบเขตในการเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยศาลปกครองไว้อย่างชัดเจนแล้ว

## บทสรุป

จากการศึกษาถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไทยเปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเห็นได้ว่ามีมาตรฐานและคำพิพากษาที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณภาพเป็นส่วนใหญ่ โดยเหตุผลที่ศาลปกครองได้ใช้นั้นสามารถอธิบายได้ด้วยหลักกฎหมายปกครองและตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงคำพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะพบถึงปัญหาบางประการที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาความชัดเจนในการให้เหตุผลประกอบในการวินิจฉัยคดี ความต่อเนื่องสม่าเสมอในแนวคำพิพากษาที่ได้วางไว้ ซึ่งสาเหตุหลักที่ผู้ศึกษาค้นพบจากการศึกษาวิเคราะห์มาจากการขาดบทบัญญัติกฎหมายที่จะเป็นฐานอ้างอิงในการให้เหตุผลวินิจฉัยคดีถึงลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบซึ่งไม่ปรากฏทั้งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 การไม่ปรากฏตัวบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรงในเรื่องการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่งผลให้ศาลปกครองไม่มีกฎหมายแม่บทมาปรับใช้โดยตรง ต้องไปอ้างอิงถึงหลักกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) มาใช้เป็นเหตุผลหลักในการตัดสิน

ว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบด้วย เพราะมีการละเมิดหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรกว่าเหตุหรือไม่

ทั้งนี้ ในปัจจุบันตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2563 ให้ความเห็นชอบหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอและให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ตามหลักการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอโดยให้ความเห็นของกระทรวงการคลังและสำนักงานศาลปกครองไปประกอบการพิจารณาด้วยนั้น ก็เป็นเรื่องที่น่ายินดีว่าประเด็นการแก้ไขเกี่ยวกับบทบัญญัติการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยโดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีแนวคิดในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ คือ การอำนวยความสะดวก ให้ความสำคัญและคุ้มครองสิทธิของบุคคลเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายซึ่งมีหลักการที่สำคัญในส่วนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้การใช้อำนาจดุลพินิจจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย กำหนดหลักเกี่ยวกับแนวทางการใช้อำนาจดุลพินิจและการคุ้มครองความเชื่อถือของบุคคลในการตีความกฎหมายของหน่วยงานรัฐ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองไทยนั้น การที่จะรอให้ศาลปกครองได้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองทั่วไปในเรื่องนี้ขึ้นมาจากคำพิพากษาศาลที่ได้ตัดสินไว้นั้นเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลานานพอสมควร แม้จะก่อให้เกิดการพัฒนาในเชิงหลักกฎหมายและมีความยืดหยุ่น แต่อาจไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของการปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย ที่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงการใช้อำนาจที่ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นหลักสำคัญ รวมถึงปัญหาของคำพิพากษาที่เกิดขึ้นในเรื่องความไม่ชัดเจนในการให้เหตุผล และขาดบทกฎหมายรองรับใช้อ้างอิงโดยตรงในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย ซึ่งข้อเสนอแนะของผู้เขียนในบทความนี้ที่เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ก็น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยได้อย่างเป็นระบบ ทั้งในส่วนการป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นเพราะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกรอบในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยึดถือปฏิบัติ และช่วยแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลปกครองให้ตุลาการศาลปกครองได้มีตัวบทกฎหมายอ้างอิงอย่างชัดเจนมากขึ้นในการตัดสินวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## เอกสารอ้างอิง

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมัน ค.ศ. 1960 (VwGO).

กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ของเยอรมนี ค.ศ. 1976 (VwVfG).

- กองบรรณาธิการวารสารวิชาการศาลปกครอง. (2552). บทสัมภาษณ์ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. 9(3), 6-45.
- ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. (2557). *อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองในคดีบริหารงานบุคคล* (เฟซบุ๊กหลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง, วันที่ 25 พฤศจิกายน 2557). สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2565, จาก [https://www.facebook.com/DroitAdministrative/?locale=th\\_TH](https://www.facebook.com/DroitAdministrative/?locale=th_TH).
- ธีรัญญา สระทองอ่อน. (2550). *ขอบเขตในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- ปราณี สุขศรี. (ม.ป.ป.). *หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด : ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality)*. (เอกสารอัดสำเนา).
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560
- ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2547). *รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สงกรานต์ ป้องบุญจันทร์. (2555). *การควบคุมอำนาจดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับศาลปกครองเยอรมันและศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

# “ประโยชน์ของหน่วยงาน” หลักเกณฑ์ในการควบคุมการออกคำสั่งโยกย้าย ข้าราชการ<sup>1</sup>

## “interest of service” the basis for controlling issuance of civil servant transfer order

บุญญภัทร์ ชูเกียรติ<sup>2</sup> และสมคิด เลิศไพฑูรย์<sup>3</sup>  
Bunyapatt Chukiat and Somkit Lertpaithoon

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
Faculty of Law, Thammasat University

E-mail: bunyapatt.bt@gmail.com

Date Received: 26 June 2023 Date Revised: 8 August 2023

Date Accepted: 8 August 2023 Date Published online: 27 December 2023

### บทคัดย่อ

แม้ว่าตามหลักการบริหารราชการแล้วหัวหน้าหน่วยงานสามารถออกคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรดำเนินไปด้วยดี รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการโยกย้ายข้าราชการได้ตามที่เห็นสมควร แต่คำสั่งโยกย้ายข้าราชการก็ต้องเป็นเช่นเดียวกับการกระทำของฝ่ายปกครองอื่น คือ ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและถูกควบคุมตรวจสอบได้ ทั้งนี้ การพิจารณาถึง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่ศาลปกครองในต่างประเทศและศาลปกครองของประเทศไทยใช้ในการตรวจสอบว่าการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานหรือไม่ จึงควรมีการศึกษาว่าศาลปกครองในแต่ละประเทศวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เพื่อใช้เป็น “เกณฑ์” ในการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการไว้อย่างไร อันสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการควบคุมให้ฝ่ายปกครองนั้นออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการอย่างสมเหตุสมผล ได้สัดส่วน และป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการ ผู้ถูกโยกย้ายนั้นเกินสมควร

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุสิตนิพนธ์ เรื่อง การควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ ของนายบุญญภัทร์ ชูเกียรติ โดยได้รับทุนปริญญาเอก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปี 2559 เพื่อสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าวิจัย

<sup>2</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>3</sup> ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อาจารย์ที่ปรึกษาดุสิตนิพนธ์หลัก

**คำสำคัญ :** คำสั่งโยกย้ายข้าราชการ ดุลพินิจ ประโยชน์ของหน่วยงาน การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

## Abstract

Even though according to the principle of public administration the chief of each government agency has the authority to issue orders for smooth administration of the agency, including using discretion in transferring civil servant as appropriate. However, the civil servant transfer orders are like the other administrative act which are subject to the principles of legality and accountability. The consideration of “interest of service” is one of the bases for the Administrative Courts in other countries and in Thailand in examining whether the civil servant transfer orders are for the interest of service. Therefore, it should be studied whether How Administrative courts in each country lay down rules on “interest of service” to be used as a “criteria” for controlling discretion in issuing civil servant transfer orders which can be used as a guideline to control the administration to issue transfer orders reasonably and proportionately, and to prevent the administration from using arbitrary powers which will have considerable impact on the rights of the transferred officer.

**Keywords:** Civil servant transfer order, Discretion, Interest of service, Legality control.

## 1. บทนำ

การบริหารงานบุคคล คือ กระบวนการบริหารบุคคลที่อยู่ในองค์กร เริ่มตั้งแต่การคัดเลือกบุคคลเข้ามาสู่องค์กร แล้วใช้บุคคลนั้นให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดจนกระทั่งพ้นออกไปจากองค์กร เพื่อที่จะได้ใช้ทรัพยากรบุคคลของตนอย่างคุ้มค่ามากที่สุด (เสนาะ ติเอวาร์, 2543, น. 12) โดยองค์กรของรัฐก็ต้องบริหารบุคคลของตนเพื่อดำเนินงานและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มประสิทธิภาพที่สุดเช่นกัน ทั้งนี้ การบริหารบุคคลของรัฐนั้นมีอยู่ในหลายกรณี การบริหารบุคคลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การสับเปลี่ยนและจัดวางบุคลากรของรัฐให้อยู่ในตำแหน่งที่สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด กล่าวคือ การโยกย้ายข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นการย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นในหน่วยงานเดิม หรือการย้าย หรือเป็นกรณีที่ให้ข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานใหม่ หรือการโอน

อนึ่ง แม้ว่าตามหลักการบริหารราชการแล้วหัวหน้าหน่วยงานสามารถออกคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรดำเนินไปด้วยดี (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 2545, น. 71) อันรวมถึงการออกคำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลที่หัวหน้าหน่วยงานสามารถใช้อำนาจและใช้ดุลพินิจในการโยกย้ายข้าราชการได้ตามที่เห็นสมควร เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐเป็นความสัมพันธ์ที่เรียกว่า “นิติสัมพันธ์รูปแบบพิเศษ” (Sonderrechtsverhältnis) (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544, น. 150; คณิต ชัยชนะ, 2555,

น. 306) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิดกับรัฐมากกว่าบุคคลทั่วไป เมื่อบุคคลโดยอมตัวเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กรใดแล้ว บุคคลนั้นต้องยอมรับอำนาจพิเศษเช่นว่านี้ (ยงยุทธ อนุกุล, 2533, น. 16) อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์พิเศษนี้ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักที่ว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, 2535, น. 56) เพราะคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชานั้นต้องมีความชอบธรรม (Leon, 1977, p. 468) โดยการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลก็ต้องใช้อย่างมีขอบเขตมิเช่นนั้นจะเป็นการใช้ดุลพินิจในการโยกย้ายข้าราชการตามอำเภอใจได้

หลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งที่ศาลปกครองของต่างประเทศและศาลปกครองของประเทศไทยใช้ในการตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คือ การตรวจสอบว่าคำสั่งโยกย้ายข้าราชการดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อ “ประโยชน์ของหน่วยงาน” หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจออกนิติกรรมทางปกครองเพื่อบรรลุความมุ่งหมายซึ่งประโยชน์มหาชนเท่านั้น (Bernard, 1954, p. 217) โดยหากคำสั่งโยกย้ายข้าราชการใดไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ คำสั่งโยกย้ายนั้นก็ถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงสมควรศึกษาว่าศาลปกครองในแต่ละประเทศวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เพื่อใช้เป็น “เกณฑ์” ที่ใช้ในการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการไว้อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองข้าราชการของประเทศไทย ทั้งข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และข้าราชการประเภทอื่น จากการถูกโยกย้ายโดยไม่เป็นธรรม หรือการถูกกลั่นแกล้ง หรือก่อความเดือดร้อนแก่ข้าราชการเกินสมควร พร้อมกับการสร้างสมดุลในการควบคุมตรวจสอบคำสั่งโยกย้ายข้าราชการอันเป็นการดำเนินการบริหารบุคคลภายในองค์กรของฝ่ายบริหารอย่างเหมาะสมต่อไป

## 2. การนำหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการในต่างประเทศ

ก่อนที่จะได้ศึกษาการนำหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของศาลปกครองไทย สมควรที่จะได้ศึกษาถึงหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” และการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของต่างประเทศ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” ในประเทศไทย โดยจะได้ศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ที่เป็นประเทศต้นแบบสำคัญในการพัฒนากฎหมายปกครองของประเทศไทยดังต่อไปนี้

### 2.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส การโยกย้ายข้าราชการ (Fonctionnaire) (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, น. 360) ที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ Eliane Ayoub อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์ (2545, น. 64) อธิบายว่าการบริหารงานบุคคลจะต้องคำนึงถึง “ระดับชั้น” (grade) และ “ตำแหน่งงาน” (emploi) ของ

ข้าราชการผู้นั้น โดยข้าราชการมีสิทธิในสถานภาพการเป็นข้าราชการในระดับชั้นของตน แต่ตำแหน่งงานเป็นของทางราชการ ดังนั้น ส่วนราชการจึงมีสิทธิเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงานของข้าราชการ กล่าวคือ การโยกย้ายข้าราชการได้ทุกเมื่อในตำแหน่งงานใดก็ได้ที่ตรงกับระดับชั้นของข้าราชการผู้นั้น ข้าราชการไม่มีสิทธิรักษาหรือขอเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงานตามความประสงค์ของตน โดยจะเป็นการโยกย้ายภายใน (Mutation interne) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่งานภายในหน่วยงานเดียวกัน ในระดับชั้นของข้าราชการผู้นั้น หรือการโยกย้ายภายนอก (Mutation externe) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่งานระหว่างหน่วยงานที่แตกต่างกันก็ได้ (พัฒนาพงศ์ อมรวัฒน์, 2557)

### 2.1.1 “ประโยชน์ของหน่วยงาน” ในฐานะที่เป็น “เกณฑ์” ในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของประเทศฝรั่งเศส

การโยกย้ายข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสนั้นเป็นได้ทั้งการโยกย้ายตามคำร้องขอของข้าราชการ (mutation sur demande) หรือการโยกย้ายโดยผู้บังคับบัญชาเริ่มสั่งการเอง (mutation d'office) ก็ได้ (ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, 2545, น. 65) ซึ่งหากการโยกย้ายนั้นเป็นการโยกย้ายโดยผู้บังคับบัญชาเริ่มสั่งการเอง การโยกย้ายนั้นจะต้องเป็นการโยกย้ายเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน (mutation dans l'intérêt du service) ด้วย (ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, 2545, น. 65) โดยต้องพิจารณาก่อนออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเสมอว่าหากออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้น ๆ แล้วจะมีผลกระทบต่อหน่วยงานเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือไม่ หรือเป็นอุปสรรคต่อหน่วยงานในการบริหารจัดการองค์กรต่อไปหรือไม่

ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวคำวินิจฉัยเพื่อเป็น “เกณฑ์” สำหรับการควบคุมตรวจสอบคำสั่งโยกย้ายข้าราชการไว้ว่า การโยกย้ายข้าราชการนั้นต้องกระทำไปเพื่อสนอง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” หรือ “ประโยชน์ของราชการ” (intérêt du service) เป็นสำคัญ ดังนั้น ในการริเริ่มทำคำสั่งโยกย้ายผู้บังคับบัญชาต้องมีเกณฑ์ว่าด้วย “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เป็นที่ตั้งเพื่อรองรับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่จะกระทำขึ้นเสมอ รวมถึงการปฏิเสธคำร้องขอโยกย้ายของข้าราชการด้วย โดยศาลปกครองฝรั่งเศสวางหลักไว้ว่า กรณีที่ผู้บังคับบัญชาปฏิเสธคำร้องขอโยกย้ายของข้าราชการ การปฏิเสธนั้นก็จะต้องตั้งอยู่บนเหตุผลว่าด้วย “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เช่นกัน หากปฏิเสธด้วยเหตุผลอื่นถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจโดยบิดผันหรือผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย (détournement de pouvoir) (ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, 2545, น. 80) อันเป็นการใช้อำนาจบิดเบือนความมุ่งหมายออกไปทั้งที่รู้อยู่ว่ากฎหมายมิได้มีความมุ่งหมายเช่นนั้น (Jean-Marie Auby, 1970, p. 553) เช่น การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้อื่นหรือก่อความเดือดร้อนแก่ข้าราชการผู้ถูกโยกย้ายเกินสมควร หรือการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการโดยมีวัตถุประสงค์ขัดขวางมิให้ข้าราชการผู้หนึ่งสามารถดำเนินกิจกรรมสหภาพแรงงานได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพิจารณากรณีที่ศาลปกครองฝรั่งเศสวินิจฉัยว่าการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการที่ก่อความเดือดร้อนแก่ข้าราชการผู้ถูกโยกย้ายเกินสมควร หรือเป็นกรณีที่เป็นการเอื้อประโยชน์

ให้กับผู้อื่นแต่เพียงเฉพาะบุคคล ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการที่มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์ของหน่วยงานนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองฝรั่งเศสได้นำหลักความได้สัดส่วน ที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจให้พอเหมาะพอประมาณที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยใช้มาตรการที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนน้อยที่สุด (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2566, น. 37) มาใช้ประกอบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งโยกย้ายข้าราชการด้วย

### 2.1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “การลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง”

ในประเทศฝรั่งเศสหน่วยงานสามารถออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการในลักษณะที่เป็นการโยกย้ายเพื่อลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการ (*déplacement d'office*) ได้ (ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, 2566, น. 12) ทั้งนี้ การจะพิจารณาว่าการโยกย้ายใดเป็นการโยกย้ายเพื่อลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการนั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นเหตุผลที่แท้จริงในการออกคำสั่ง เช่น เป็นการสั่งโยกย้ายอย่างเร่งรีบ หรือเป็นการสั่งโยกย้ายหลังได้รับรายงานเสนอให้ลงโทษทางวินัย หรืออาจพิจารณาจากผลกระทบของคำสั่งต่อผู้ถูกโยกย้าย เช่น มีผลลดตอนอำนาจหน้าที่ส่วนที่สำคัญ หรือลดระดับภาระหน้าที่ลงไปอย่างมาก หรือตัดสิทธิประโยชน์ของผู้นั้น (ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, 2545, น. 67) ซึ่งการโยกย้ายที่เป็นการลงโทษทางวินัย หัวหน้าหน่วยงานต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของการทำคำสั่งลงโทษทางวินัยที่บัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้ หากออกคำสั่งโยกย้ายตามกระบวนการทำคำสั่งเช่นเดียวกับการย้ายข้าราชการ ในกรณีทั่วไป แต่มีเจตนาลงโทษผู้รับคำสั่ง กรณีนี้จะถือว่าคำสั่งโยกย้ายนั้นเป็น “การลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง (*sanction disciplinaire déguisée*)” (พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, 2557) อันถือเป็นการใช้อำนาจโดยบิดผันหรือผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะมิได้ออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการผู้นั้นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน แต่เพื่อลงโทษข้าราชการผู้นั้นแทนการดำเนินการลงโทษทางวินัย ซึ่งจะส่งผลให้คำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

Pierre Bandet (1998) อ้างถึงใน พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, (2559, น. 50) ได้ให้คำนิยามแนวความคิดว่าด้วยการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝงว่าหมายถึงความรวมถึงทุกมาตรการที่มีลักษณะเป็นการลงโทษ และก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเดือดร้อนเสียหายแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่การลงโทษดังกล่าวไม่ใช่โทษทางวินัยที่ถูกกำหนดและระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย และเป็นการลงโทษที่ไม่ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาตามปกติ ทั้งนี้ผู้ออกมาตรการดังกล่าวได้ปกปิดหรืออำพรางเจตนาที่แท้จริงของตนไว้ภายใต้มาตรการเหล่านี้

Francis Mallol (2011) อ้างถึงใน พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, (2559, น. 50) ได้อธิบายไว้ว่าการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง มักถูกนำมาใช้ปะปนกับมาตรการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองอยู่เสมอ เช่น การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการโดยอ้างเหตุผลการโยกย้ายเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน แต่แท้จริงแล้วเป็นการโยกย้ายเพื่อลงโทษข้าราชการ โดยนำมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการพิจารณาทางวินัยตามปกติหรือหลีกเลี่ยง

หลักประกันสำคัญต่างๆ ที่ให้แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย อันถือเป็นการละเมิดหลักความชอบด้วยกฎหมายทางปกครอง (พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์, 2559, น. 51)

ดังนั้น หากคำสั่งโยกย้ายข้าราชการคำสั่งใดมีลักษณะเป็นการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง คำสั่งนั้นก็ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะถือว่าเป็นการออกคำสั่งโยกย้ายโดยบิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้ การจะพิจารณาว่าคำสั่งโยกย้ายข้าราชการใดมีลักษณะเป็นเป็นการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง อาจจะได้ศึกษาได้จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสที่ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคำสั่งโยกย้ายข้าราชการใดจะมีลักษณะเป็นการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง หรือเป็นคำสั่งโยกย้ายข้าราชการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน ดังต่อไปนี้ (พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์, 2559, น. 53 - 55)

*คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Département de la Guyane หมายเลขคดีที่ 94894 ลงวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1992* การโยกย้ายที่มีผลต่อเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่และมีผลเป็นการลดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบเช่นกัน ถือว่าเป็นการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง

*คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ประจำเมือง Lyon คดี José หมายเลขคดีที่ 96LY02218 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000* คำสั่งโยกย้ายจะต้องไม่เป็นการลดชั้นหรือลดระดับของเจ้าหน้าที่ และต้องไม่ลดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเห็นได้ชัดด้วยเช่นกัน มิเช่นนั้นอาจถือเป็นการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง

*คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Ville de Marseille หมายเลขคดีที่ 119886 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1996* การโยกย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น อันสืบเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพและไร้ความสามารถไม่ถือเป็นการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง

*คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ประจำเมือง Bordeaux คดี Christian ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 2011* การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการผู้หนึ่งเพื่อลดความตึงเครียดภายในหน่วยงาน คำสั่งโยกย้ายดังกล่าวถือเป็นมาตรการที่ถูกใช้เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานไม่ใช่การลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง

*คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Renaud ลงวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 2011* การโยกย้ายที่เหมาะสมกับระดับของข้าราชการ ไม่มีผลต่อสิทธิและผลประโยชน์ต่อสถานภาพ และไม่มีเจตนาลงโทษต่อข้าราชการผู้นั้น ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง

*คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Pascal ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2010* การจัดสรรตำแหน่งใหม่แก่ข้าราชการผู้หนึ่งในกรอบของการจัดองค์กรใหม่ โดยหัวหน้างานไม่มีเจตนาที่จะลงโทษข้าราชการผู้นั้นแต่อย่างใด ประกอบกับสิทธิประโยชน์และค่าตอบแทนยังคงเหมือนเดิม มาตรการดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น อาจสามารถสรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าคำสั่งโยกย้ายข้าราชการคำสั่งใดจะมีลักษณะเป็นการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝงหรือไม่ ได้เป็นลักษณะสำคัญ 2 ประการ อันได้แก่ ประการที่หนึ่ง ลักษณะทางอัตวิสัย (Subjectif) ที่จะต้องพิจารณาถึงเจตนาภายในของผู้ออกคำสั่งเป็นสำคัญ กล่าวคือ ผู้ออกคำสั่งดังกล่าวจะต้องมีเจตนาที่จะลงโทษ

หรือมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของข้าราชการแทนการลงโทษทางวินัย และประการที่สอง ลักษณะทางภาวะวิสัย (Objectif) ที่พิจารณาถึงผลของคำสั่งเป็นสำคัญ โดยคำสั่งโยกย้ายนั้นจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของข้าราชการในทางที่เป็นการลดหรือลดรอนสิทธิหรือผลประโยชน์ของข้าราชการ เช่น ลดค่าตอบแทนหรือเงินเดือน ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นต้น (พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์, 2559, น. 50 - 51) ซึ่งการพิจารณาถึงเจตนาอันแท้จริงภายในของผู้ออกคำสั่งนั้นจะกระทำได้ยาก ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงผลของคำสั่งโยกย้ายด้วยเสมอว่ามีผลเป็นการลดหรือลดรอนสิทธิหรือผลประโยชน์ของข้าราชการหรือไม่ แล้วจึงพิจารณาถึงเจตนาของผู้ออกคำสั่งโยกย้ายนั้นว่ามีเจตนาที่จะลงโทษหรือมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของข้าราชการแทนการลงโทษหรือไม่

กล่าวโดยสรุป หากคำสั่งโยกย้ายนั้นผู้ออกคำสั่งมีเจตนาที่จะลงโทษข้าราชการผู้รับคำสั่ง และคำสั่งนั้นมีผลเป็นการลดหรือลดรอนสิทธิหรือผลประโยชน์ของข้าราชการผู้นั้น คำสั่งโยกย้ายนั้นจะเป็นการลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง แต่หากคำสั่งโยกย้ายนั้นเป็นการโยกย้ายที่มีได้เป็นการลดหรือลดรอนสิทธิหรือผลประโยชน์ของข้าราชการ และไม่ปรากฏว่าผู้ออกคำสั่งโยกย้ายนั้นมีเจตนาที่จะลงโทษหรือมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของข้าราชการแทนการลงโทษแต่อย่างใด คำสั่งโยกย้ายนั้นย่อมมิใช่การลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝงและเป็นคำสั่งโยกย้ายที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน

## 2.2 ประเทศเยอรมัน

Klaus König (2001) อ้างถึงในชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560, น. 41) ประเทศเยอรมัน ได้ให้ความหมายของข้าราชการ (Beamte) ไว้ว่า คือ บุคลากรภาครัฐซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยข้าราชการ มีเอกสิทธิ์ตามอำนาจมหาชนของรัฐและสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐได้โดยข้าราชการจะมีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารบุคคลภาครัฐของประเทศเยอรมัน ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ ค.ศ. 1953 (Bundesbeamtengesetz) (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559, น. 206) รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเอาไว้ด้วย โดยได้กำหนดประเภทของคำสั่งโยกย้ายข้าราชการไว้ 3 ประเภท ดังต่อไปนี้ (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2545, น. 53)

1) การโยกย้ายข้าราชการแบบ “Versetzung” (มาตรา 28 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ ค.ศ. 1953) คือ การที่ข้าราชการได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในภาระหน้าที่อื่นในตำแหน่งอื่น ซึ่งอาจจะอยู่ในขอบเขตของงานในความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาเดิมหรือไม่ก็ได้ (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2545, น. 54) และจะมีผลเปลี่ยนแปลงสังกัด (Dienststelle) หรือเปลี่ยนแปลงกระทั้งหน่วยงานหรือนิติบุคคลมหาชน (Dienstherr) ที่ข้าราชการนั้นสังกัดอยู่ก็ได้ (นิติกร ชัยวิเศษ, 2565, น. 125)

2) การโยกย้ายข้าราชการแบบ “Abordnung” คือ การโยกย้ายข้าราชการโดยมอบหมายข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว ในงานหรือภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบที่สอดคล้องเหมาะสมกับตัวข้าราชการผู้นั้นในตำแหน่งอื่น (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2545, น. 56)

3) การโยกย้ายข้าราชการแบบ “Umsetzung” คือ การโยกย้ายภายในหน่วยงาน กล่าวคือ เป็นเพียงคำสั่งเปลี่ยนแปลงหน้าที่และความรับผิดชอบภายในหน่วยงานนั้น เช่น การย้ายฝ่ายในหน่วยงาน ทั้งนี้ อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงภาระงานในทางรูปธรรมของข้าราชการ (Amtsstelle, Dienstposten) หรือมีการเปลี่ยนแปลงสถานที่ปฏิบัติงาน (Dienstort) โดยสังกัด ตำแหน่ง เงินเดือน และสถานะของข้าราชการยังคงเดิมทุกประการ (นิติกร ชัยวิเศษ, 2565, น. 127) กล่าวคือเป็นการย้ายภายในเป็นการมอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงานใหม่ภายในหน่วยงานเดิมสำหรับการควบคุมตรวจสอบคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ ค.ศ. 1953 ได้กำหนดองค์ประกอบหรือเหตุผลในการที่ผู้บังคับบัญชาจะออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ณ ตำแหน่งอื่น ว่าจะต้องคำนึงถึง “ประโยชน์ของหน่วยงาน (dienstliche Gründe)” หรือ “เหตุผลในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน” รวมถึง “ความต้องการหรือความจำเป็นของงานในหน้าที่ (dienstliches Bedürfnis)” (ศุภพร พิศาลบุตร, 2548, น. 43 - 44) ซึ่งก็ถือเป็นลักษณะของเหตุผลเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ถ้อยคำดังกล่าวจะเป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่ไม่มีความแน่นอนชัดเจน จึงต้องใช้วิธีการตีความโดยพิจารณาว่าสิ่งใดหรือเหตุการณ์ใดที่ก่อให้เกิดความต้องการหรือความจำเป็นของงานในหน้าที่จนมีผลทำให้ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าจะต้องมีการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ โดยอาจเป็นการให้เหตุผลของฝ่ายผู้บังคับบัญชาฝ่ายเดียว เช่น การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนด้านบุคลากรเจ้าหน้าที่ (Wegan Personalmangels) หรืออาจเกิดขึ้นมาจากตัวบุคคลเจ้าหน้าที่ เช่น การขาดข้าราชการที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่งของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2545, น. 55 - 56)

ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งโยกย้ายข้าราชการแบบ “Versetzung” ศาลปกครองพิจารณาเหตุผลในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการโดยใช้ “เหตุผลในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน” โดยนำ “หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความสมเหตุสมผล (Grundsatz der Verhältnismisigkeit)” และหลักการตามมาตรา 33 อนุมาตราสี่ แห่งกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดว่า “การใช้อำนาจของรัฐในฐานะเป็นหน้าที่อันถาวรนั้น โดยหลักการทั่วไปแล้วให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการซึ่งมีสถานภาพความรับผิดชอบและความจงรักภักดีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายมหาชน” มาประกอบการพิจารณาดัง เช่น ในกรณีที่มีการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ เนื่องมาจากกรณีมีการยกเลิกหรือมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงสร้างของหน่วยงานหรือมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการ หรือมีการยุบรวมหน่วยงานซึ่งมีผลทำให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการต้องกระทบกระเทือน (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2545, น. 57) เป็นต้น เพราะการโยกย้ายในลักษณะนี้เป็นการโยกย้ายเพื่อเกลี้ยกล่อมคนในหน่วยงานหลังจากที่ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงาน จึงถือว่าเป็นการโยกย้ายเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน

### 3. การนำหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการในประเทศไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการ (มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) ว่ามีอยู่ 2 ประเภท คือ

1) การย้าย คือ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ซึ่งจะเป็นตำแหน่งประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันก็ได้ กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตำแหน่ง หรือสถานที่ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการในหน่วยงานของข้าราชการผู้นั้น โดยการย้ายนั้นจะต้องไม่เป็นการย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น มิเช่นนั้นจะกลายเป็น “การเลื่อน” ไปเสีย และ

2) การโอน หมายความว่า การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงหรือกรมหนึ่ง ให้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงหรือกรมอื่น ซึ่งจะเป็นตำแหน่งประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันก็ได้

ทั้งนี้ การนำหลักเกณฑ์เรื่อง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ และเป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบว่าคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นมีขึ้นเพื่อ “ประโยชน์ของหน่วยงาน” หรือไม่ ในประเทศไทยมิได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน แต่จะปรากฏตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วางหลักในเรื่องดังกล่าวไว้ โดยศาลปกครองนำหลักเกณฑ์เรื่อง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการในทุกประเภท ไม่เพียงแต่ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เท่านั้น แต่ใช้กับข้าราชการประเภทอื่น เช่น ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยดังต่อไปนี้

#### 3.1 การวางหลักการเรื่อง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” โดยศาลปกครอง

ในประเทศไทยมีการกล่าวถึงคำว่าประโยชน์ของหน่วยงานโดยใช้คำว่า “ประโยชน์ของทางราชการ” ไว้ในมาตรา 42 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับ “หลักคุณธรรม” ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ความว่า “การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ” อย่างไรก็ตาม มิได้มีการอธิบายหรือกำหนดหลักการของคำว่า “ประโยชน์ของหน่วยงาน” ไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายหรือในทางตำราแต่อย่างใด จึงต้องอาศัยการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องของศาลปกครองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ศาลปกครองของประเทศไทยได้ใช้หลักเกณฑ์เรื่อง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเช่นเดียวกับศาลปกครอง

ของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน โดยแม้ว่าการส่งย้ายข้าราชการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการคัดสรรหรือจัดบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ตามที่เห็นสมควร แต่การโยกย้ายข้าราชการจะต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม สามารถดำเนินการให้เจตนาของกฎหมายบรรลุผล และ “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เป็นสำคัญ และจะต้องไม่กระทำโดยมีอคติหรือเจตนาถั่นแก่งัดข้าราชการผู้ถูกย้ายให้ได้รับความเสียหายด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 112/2548)

คำว่า “ประโยชน์ของหน่วยงาน” นี้ นอกจากเป็นการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเพื่อเป็นการปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การย้ายข้าราชการที่มีชำนาญไปช่วยปรับปรุงหรือวางระบบการทำงานในส่วนงานหนึ่งให้ดีขึ้น หรือการย้ายข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถไปยังพื้นที่ที่ขาดแคลนบุคลากรแล้ว ยังหมายถึงการโยกย้ายข้าราชการเพื่อแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น หากผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานหรือการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน ย่อมถือว่าเป็นการโยกย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของราชการเช่นเดียวกัน ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 263/2553 การย้ายข้าราชการถือเป็นการออกคำสั่งในทางบริหารเพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏว่าองค์กรมีปัญหาอันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานและอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานโดยรวมขององค์กร เพื่อให้การบริหารจัดการโรงเรียนสามารถดำเนินการต่อไปได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเลือกใช้มาตรการโดยการย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงเห็นว่า มีความจำเป็นและเป็นการกระทำที่เหมาะสมพอสมควรแก่เหตุ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 518/2554 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนหนองบัวพิทยาคารมีปัญหาจากการถูกร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องการเงินจากผู้ปกครองในการสมัครเข้าเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ฝ่าฝืนต่อนโยบายกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการรับนักเรียน และผู้ฟ้องคดีมีปัญหาขัดแย้งกับผู้ได้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสถานศึกษาในลักษณะที่จะเป็นอุปสรรคในการจัดการเรียนการสอน อีกทั้งมีการกระทำผิดวินัยและถูกลงโทษทางวินัยหลายครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รับทราบปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการแก้ปัญหการบริหารจัดการในหน่วยงาน จึงมีมติให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งที่โรงเรียนศรีบุญเรืองวิทยาการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นอกจากการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานหรือการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน จะถือว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของราชการแล้ว การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการที่มีความประพฤติเสื่อมเสียอันจะส่งผลต่อชื่อเสียงหรือภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ก็ถือว่าเป็นการโยกย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของทางราชการด้วยเช่นเดียวกัน ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.บ. 37/2559 ที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวว่า “พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีกับพวก

ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีลักพาตัวนายอรุณ มีข้อพิรุธน่าเคลือบแคลงสงสัยเป็นอย่างยิ่ง หากรอผลการสืบสวนข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติโดยไม่ใช้มาตรการทางปกครองในการปรับย้ายให้พ้นจากหน้าที่อาจจะเสียหายแก่ราชการได้ และโดยที่กองบังคับการตำรวจสันติบาล 2 เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานการข่าวความมั่นคงต่างประเทศ การข่าวเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้ายสากล หากผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งในสังกัดต่อไปจะมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน อันแสดงให้เห็นว่า มูลเหตุจูงใจในการออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากเหตุดังกล่าวประกอบด้วย ดังนั้น กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549”

ทั้งนี้ หากคำสั่งโยกย้ายข้าราชการใดที่มีได้เป็นไปเพื่อ “ประโยชน์ของทางราชการ” อย่างแท้จริง คำสั่งนั้นก็จะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะถือเป็นกรณีที่คำสั่งนั้นออกไปโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) (ประสาธน์ พงศ์สุวรรณ, 2557, น. 183 - 184) อันเป็นถือเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลใช้อ้างในการเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ เช่น การโอนย้ายที่คำนึงถึงประโยชน์แต่ประโยชน์ของหน่วยงานผู้รับโอน มิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยงานต้นสังกัดเดิม จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้พิจารณาอย่างรอบด้านและไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 229/2554) หรือกรณีที่มีการออกคำสั่งย้ายข้าราชการตำรวจให้สับเปลี่ยนไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเหตุผลการย้ายไม่สอดคล้องกับผลการประเมินความรู้ความสามารถของข้าราชการผู้นั้น การออกคำสั่งย้ายดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นไปตามระบบคุณธรรม และมีได้เกิดจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 417/2560) เป็นต้น

ทั้งนี้ นอกจากการตรวจสอบว่าคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานหรือประโยชน์ของทางราชการหรือไม่แล้ว ศาลปกครองของประเทศไทยยังได้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโยกย้ายข้าราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยนำหลักกฎหมายอีกหลายประการ มาประกอบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการด้วยเช่นกัน อันเป็นการช่วยเสริมการควบคุมตรวจสอบให้การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเป็นไปตามหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

**หลักความพอสมควรแก่เหตุ** ที่เรียกร้องให้การออกคำสั่งให้ข้าราชการต้องเป็นคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผล และมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549, น. 18) เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและประชาชนต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าวมากกว่าความเสียหายที่ข้าราชการผู้รับคำสั่งได้รับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 90/2547)

**หลักความสมเหตุสมผล** ที่เรียกร้องให้การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการจะต้องสมเหตุสมผลและมีเหตุผลรองรับทุกครั้ง (อนุวัฒน์ บุญนันท, 2554, น. 111) ดังนั้น การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นจะต้องเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ หากเหตุผลการโยกย้ายข้าราชการนั้นรับฟังไม่ได้หรือไม่มี

เหตุผล เช่น การพิจารณาอย่างรีบเร่งโดยไม่มีเหตุจำเป็น การย้ายข้าราชการไปดำรงตำแหน่งที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือการย้ายข้าราชการโดยให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งที่ไม่ตรงตามหน้าที่ที่ปฏิบัติงานจริง คำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1595/2545, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 414/2553 และคดีหมายเลขแดงที่ 2143/2555)

หลักการพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับฟังข้าราชการผู้นั้น รวมถึงรับฟังข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนด้วย โดยหากคำสั่งโยกย้ายนั้นไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงจากข้าราชการผู้ถูกโยกย้าย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1233/2546) หรือรับฟังข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง ครบถ้วนไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1741/2546 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 229/2554) คำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ยิ่งไปกว่านั้น ศาลปกครองยังได้วางหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการให้ครบถ้วนรอบด้านและชัดเจนมากขึ้น ไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 33/2557 ที่นายถวิล เปลี่ยนสี ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่โอนนายถวิลจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ โดยศาลปกครองได้วางหลักการในคดีดังกล่าวว่าผู้บังคับบัญชาต้องมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคล หมุนเวียนสลับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้บังคับบัญชา “นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ด้วย” อันเป็นการเน้นย้ำว่าการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นต้องเป็นไปตามหลักความสมเหตุสมผลด้วย ซึ่งในคดีดังกล่าว ศาลปกครองวินิจฉัยว่า “ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) ได้อ้างเหตุผลในการโอนผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ .... ดังนั้น การโอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” อันเป็นการวางหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการไว้อย่างครบถ้วนและสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการใช้หลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ อาจสามารถสรุปเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานหรือไม่ ดังต่อไปนี้

1) การโยกย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน จะต้องเป็นกรณีที่คำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม การสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผล เพื่อให้การ

ปฏิบัติงานหรือปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และหมายความรวมถึงการโยกย้ายข้าราชการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติราชการ หรือการรักษาชื่อเสียงหรือภาพลักษณ์ของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

2) การโยกย้ายที่จะถือว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน จะต้องไม่กระทำโดยมีอคติต่อข้าราชการผู้นั้น หรือเป็นการโยกย้ายเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น หรือมีเจตนาถ่วงถ่วงข้าราชการผู้ถูกย้ายให้ได้รับความเสียหาย

3) การกล่าวอ้างว่าการออกคำสั่งโยกย้ายเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน จะต้องมิเกิดผลรองรับ โดยเหตุผลนั้นจะต้องเป็นเหตุผลที่มีอยู่จริงและสามารถอธิบายเหตุผลนั้นได้อย่างสมเหตุสมผลด้วย

4) การพิจารณาเรื่องประโยชน์ของหน่วยงาน จะต้องพิจารณาหลักกฎหมายอื่นประกอบด้วย เพื่อเสริมการควบคุมตรวจสอบให้การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเป็นไปตามหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความสมเหตุสมผล หรือหลักการพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน เป็นต้น

### 3.2 ข้อพิจารณาเปรียบเทียบการนำหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของต่างประเทศและประเทศไทย

จากการศึกษาการนำหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของต่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน มาแล้วนั้น สมควรที่จะได้นำแนวทางการนำหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของต่างประเทศมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย เพื่อพิจารณาว่าแนวทางในเรื่องดังกล่าวของประเทศไทยนั้น สอดคล้องหรือมีความแตกต่างจากแนวทางของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ที่ถือเป็นประเทศต้นแบบ และมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทยอย่างไร ดังสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

สำหรับการกำหนดความหมายและขอบเขตของหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” ที่ใช้เป็น “เกณฑ์” ในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ ในประเทศฝรั่งเศสวางหลักการดังกล่าวว่าการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการจะต้องกระทำไปเพื่อสนองประโยชน์ของหน่วยงานหรือประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ ทั้งกรณีการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการและการปฏิเสธคำร้องขอโยกย้ายของข้าราชการด้วย นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศส ยังได้มีการพัฒนาแนวคิดเรื่อง “การลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝง” ที่มีเจตนาลงโทษผู้รับคำสั่งโดยที่การลงโทษดังกล่าวไม่ใช่โทษทางวินัยที่ถูกกำหนดและระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย และไม่ได้ดำเนินการพิจารณาตามปกติ เพื่อนำมาตรวจสอบการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นหรือไม่ด้วย

หากพิจารณากรณีของประเทศเยอรมัน การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงาน เหตุผลในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน และความต้องการหรือความจำเป็นของงานในหน้าที่ของหน่วยงานนั้น

ส่วนกรณีของประเทศไทย ศาลปกครองนำหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการด้วยเช่นกัน โดยการโยกย้ายข้าราชการจะต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม สามารถดำเนินการให้เจตนาธรรมของกฎหมายบรรลุผล และประโยชน์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ และจะต้องไม่กระทำโดยมีอคติหรือเจตนาถั่นแถ้งข้าราชการผู้ถูกย้ายให้ได้รับความเสียหาย จึงจะเป็นคำสั่งโยกย้ายข้าราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการพิจารณาการกำหนดความหมายและขอบเขตของหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” ของแต่ละประเทศ จะมีความหมายและขอบเขตที่ใกล้เคียงกัน โดยวางหลักว่าการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นจะต้องคำนึงถึง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เป็นสำคัญ เช่น เหตุผลความจำเป็นหรือความต้องการของหน่วยงาน ความเหมาะสม การบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นต้น

ทั้งนี้ นอกจากจะใช้หลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการแล้ว ศาลปกครองของแต่ละประเทศยังใช้หลักกฎหมายอื่นเพื่อมาช่วยเสริมให้หลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย โดยศาลปกครองฝรั่งเศส จะนำหลักความได้สัดส่วนมาประกอบการพิจารณามิให้คำสั่งโยกย้ายนั้นก่อความเดือดร้อนแก่ข้าราชการผู้ถูกโยกย้ายเกินสมควร และศาลปกครองเยอรมันจะนำหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความสมเหตุสมผลมาประกอบการพิจารณาเหตุผลในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการในเรื่องเหตุผลในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานด้วย

สำหรับศาลปกครองของประเทศไทย ได้นำหลักกฎหมายอีกหลายประการ มาประกอบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการร่วมกับหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” ด้วยเช่นกัน เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน หลักความสมเหตุสมผล รวมถึงหลักการพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านด้วย

อนึ่ง ปรากฏข้อพิจารณาเปรียบเทียบกรณีการโยกย้ายข้าราชการที่อยู่ในระหว่างการถูกร้องเรียน หรือมีลักษณะเสมือนกับเป็นการลงโทษข้าราชการผู้นั้น ที่อาจเข้าลักษณะของการโยกย้ายตามที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่าการโยกย้ายดังกล่าวเป็น “คำสั่งลงโทษทางวินัยแอบแฝง” ที่มีเจตนาลงโทษผู้รับคำสั่งโดยที่การลงโทษดังกล่าวไม่ใช่โทษทางวินัยที่ถูกกำหนดและระบุไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย และไม่ได้ดำเนินการระบวนพิจารณาตามปกติ โดยหากคำสั่งโยกย้ายข้าราชการดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยแอบแฝง ก็จะถือว่าคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แนวทางของศาลปกครองของประเทศไทยไทยมีมุมมองในเรื่องนี้อย่างไร

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองของประเทศไทย ศาลปกครองจะมีความเห็นคนละแบบกับศาลปกครองฝรั่งเศส โดยเห็นว่าการย้ายเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งให้ย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามที่เห็นสมควร และการย้ายมิใช่การลงโทษ แต่เป็นเรื่องของความจำเป็น ความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงไม่ต้องมีการกระทำความผิดทางวินัยเสียก่อนจึงจะสั่งย้ายได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 112/2548) และหากการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นเป็นการทำเพื่อแก้ปัญหา

ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน การป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือเป็นการดำเนินการเพื่อใช้แทน การลงโทษทางวินัยเพื่อให้โอกาสข้าราชการได้ปรับปรุงตัว ศาลปกครองก็จะวินิจฉัยว่าเป็นการโยกย้าย ข้าราชการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยเห็นว่าการย้ายมิใช่การลงโทษ แต่เป็นเรื่องของความจำเป็นและความ เหมาะสมเพื่อประโยชน์ของทางราชการในการแก้ปัญหาการปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้น คำสั่งโยกย้าย ข้าราชการนั้นจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 379/2554 การย้ายผู้ฟ้องคดีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงวุฒิภาวะด้านบริหารและปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเพื่อแก้ไข ปัญหาความวุ่นวาย การขาดขวัญกำลังใจ และความระส่ำระสายภายในองค์กร แม้ว่าการให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติ หน้าที่ในครั้งนี้ อาจเป็นการลดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี แต่ถือได้ว่าผู้บังคับบัญชาได้ให้ โอกาสผู้ฟ้องคดีแทนการลงโทษทางวินัย ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาบุคลากรผู้ได้บังคับบัญชาให้มี วินัย ป้องกันมิให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย รวมทั้งขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยในเรื่องที่อยู่ ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามสมควรแก่กรณีได้ การว่ากล่าวตักเตือนและการย้ายผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็น มาตรการป้องกันการกระทำผิดวินัยที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจกระทำได้โดยชอบอีกด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.786/2558 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติเห็นชอบด้วยกับ ความเห็นของคณะกรรมการกั่นกรองการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดี บริหารราชการมีปัญหา ทำให้เกิดข้อร้องเรียนในหลายประเด็น และการบริหารจัดการในสถานศึกษามีความ ไม่เหมาะสม บกพร่องหลายประการ เป็นเหตุให้ผู้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผลการสอบสวนผู้ฟ้อง คดีถูกลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ 5 เป็นเวลา 2 เดือน โรงเรียนจุฬารัตนราชวิทยาลัยพิษณุโลกเป็นโรงเรียนที่มี ลักษณะและวัตถุประสงค์พิเศษ เน้นคุณภาพความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ การบริหารของ ผู้ฟ้องคดียังไม่สนองตามเจตนารมณ์ เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการศึกษา จึงเห็นควรให้ย้ายผู้ฟ้อง คดี ไม่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบ และไม่เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการมีมติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าวจึงไม่ใช่ มติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หากการโยกย้ายข้าราชการที่อยู่ในระหว่างการถูกร้องเรียน หรือมีลักษณะ เสมือนกับเป็นการลงโทษข้าราชการผู้นั้น มีเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่น เช่น เป็นการกั่นแกล้ง ข้าราชการผู้นั้น หรือเป็นการย้ายโดยไม่มีเหตุผลมารองรับหรือเหตุผลนั้นไม่สามารถรับฟังได้ หรือเป็นการ ก่อความเดือดร้อนให้ข้าราชการผู้นั้นเกินสมควร คำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาการนำหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุม คำสั่งโยกย้ายข้าราชการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสและ ประเทศเยอรมัน จะเห็นได้ว่า แนวทางของในการนำหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของทั้ง 3 ประเทศนั้นมีความสอดคล้องกัน โดยมีการให้ความหมายและขอบเขตของหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน”

ไว้ในแนวทางเดียวกัน วางหลักว่าการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นจะต้องคำนึงถึง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เป็นสำคัญเหมือนกัน รวมถึงศาลปกครองของแต่ละประเทศยังใช้หลักกฎหมายอื่นเพื่อมาช่วยเสริมให้หลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งแนวทางการควบคุมตรวจสอบคำสั่งโยกย้ายข้าราชการดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยการโยกย้ายข้าราชการในการจัดวางบุคลากรให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการนั่นเอง

### 3.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับขอบเขตการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของศาลปกครอง

จากการศึกษาการใช้เหตุผลในเรื่อง “ประโยชน์ของทางราชการ” ในการพิจารณาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของศาลปกครองในต่างประเทศและศาลปกครองของประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางดังกล่าวเป็นวิธีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยการโยกย้ายข้าราชการ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดวางบุคลากรให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด เพราะการดำเนินการดังกล่าวย่อมต้องเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารก็ควรต้องมีดุลพินิจในการจัดสรรบุคคลตามที่มีอำนาจออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ เห็นว่าเหมาะสมได้ ดังนั้นนอกจากหลักเกณฑ์ในเรื่องประโยชน์ของทางราชการแล้ว การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการอาจต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ เพื่อความเหมาะสมของทางราชการด้วย ดังนั้น หากการโยกย้ายนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการแล้วศาลปกครองก็ไม่ควรที่จะเข้าไปควบคุมองค์ประกอบด้านความเหมาะสมในการโยกย้ายข้าราชการอื่น ๆ อีก

ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งโยกย้ายข้าราชการโยกศาลปกครองของประเทศไทย ปรากฏบางกรณีที่ศาลปกครองนอกจากจะเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ โดยใช้หลักเกณฑ์เรื่อง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” แล้ว ยังเข้าไปควบคุมความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการว่าสมควรย้ายผู้ใดไปดำรงตำแหน่งใดอีกด้วย ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 735/2555 ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“การขอย้ายไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษาอื่นระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. ประจำเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 ตามมาตรา 59 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 59 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งขณะที่มีการพิจารณาคำร้องขอย้ายดังกล่าว ก.ค.ศ. และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้กำหนดนโยบายหรือแนวทางการดำเนินการในการย้ายข้าราชการฯ ต่างเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นแนวทางเดียวกันเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณารับย้ายข้าราชการที่อยู่ต่างเขตพื้นที่การศึกษา จึงเป็นอำนาจของ อ.ก.ค.ศ.ฯ ที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณารับย้ายตามความเหมาะสมโดยพิจารณาองค์ประกอบด้านความจำเป็นเรื่องครอบครัว

ประกอบกับสภาพแวดล้อมบริบทของโรงเรียนความกันดารห่างไกล และความยากลำบากในการเดินทางว่าผู้ใดจะมีเหตุผลความจำเป็นมากกว่ากัน หากบุคคลใดมิได้รับย้ายจะได้รับความเดือดร้อนมากกว่ากันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้ายในเบื้องต้น เพื่อเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้าย

ในกรณีของนาง ก. นั้น มีภาระในการรับผิดชอบดูแลบุตรสองคนที่ยังเล็กโดยต้องให้นมบุตรและดูแลบุตรในเวลากลางวัน ประกอบกับต้องดูแลมารดาที่ป่วยโดยโรคมะเร็งระยะที่ 2 โดยสามีของนาง ก. มิได้อยู่ร่วมกัน ส่วนการเดินทางไปปฏิบัติงานที่โรงเรียนนั้น โรงเรียนกับที่พักของนาง ก. อยู่ห่างกันเป็นระยะทางประมาณ 149 กิโลเมตร การเดินทางลำบากเนื่องจากมีรถประจำทางจำนวนไม่มาก ต้องใช้เวลาในการเดินทางประมาณ 3 ชั่วโมง อีกทั้งโรงเรียนที่นาง ก. เป็นครูอยู่นั้นเป็นโรงเรียนมัธยมที่อยู่ห่างไกล มีความกันดาร สภาพโรงเรียนยากจน นักเรียนส่วนมากเป็นชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง ทำให้การสื่อสารและจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น ขอย้ายเพื่อไปดูแลบุตรอายุ 3 ปี ดูแลบิดาอายุ 80 ปีป่วยเป็นอัมพาตด้วยโรคเส้นเลือดในสมองตีบและมารดาอายุ 77 ปีป่วยเป็นโรคเบาหวานและความดันโลหิตสูง ผู้ฟ้องคดีกับภรรยาพักอยู่ร่วมกัน การเดินทางระหว่างบ้านพักกับโรงเรียนที่ทำงานระยะทางประมาณ 115 กิโลเมตร โรงเรียนตั้งอยู่ในเขตเทศบาลมีสถานีรถประจำทางอยู่ใกล้โรงเรียน ผู้ฟ้องคดีมีรถยนต์ส่วนตัวและมีบ้านพักบริเวณโรงเรียนสำหรับพักอาศัยได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า นาง ก. มีเหตุผลความจำเป็นมากกว่าการพิจารณารับย้ายนาง ก. แทนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมแล้ว และเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ.ฯ ตามมาตรา 59 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง”

ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 735/2555 แม้ว่าผลของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งโยกย้ายข้าราชการดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและมีได้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งโยกย้ายดังกล่าวก็ตาม แต่ก็เป็นที่นอกระบบศาลปกครองเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองยังได้เข้าไปพิจารณาถึงความเหมาะสมของคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นด้วย โดยการเปรียบเทียบว่าข้าราชการทั้ง 2 คน ที่ประสงค์จะย้ายไปดำรงตำแหน่งที่เดียวกันผู้ใดมีความจำเป็นในการย้ายไปปฏิบัติงานในที่ดังกล่าวมากกว่ากัน โดยพิจารณาเข้าไปถึงความจำเป็นของข้าราชการแต่ละคนถึงภาระในการดูแลบุตรและบุพการี รวมถึงระยะทางในการเดินทาง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการที่ศาลปกครองเข้าไปก้าวล่วงการพิจารณาในการโยกย้ายข้าราชการมากเกินไป เพราะไปพิจารณาถึงความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกบุคคลให้ไปดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง โดยมิได้ปรากฏว่าฝ่ายปกครองมีเจตนาถ่วงถ่วงหรือเลือกปฏิบัติต่อผู้ไม่ได้รับการพิจารณาให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งดังกล่าว อันเป็นเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อีกกรณีหนึ่งแต่อย่างใด ซึ่งฝ่ายปกครองควรมีดุลพินิจในการจัดวางคนให้เหมาะสมกับงานในตำแหน่งอย่างอิสระ เพราะการโยกย้ายข้าราชการถือเป็นเรื่องภายใน

องค์กรของฝ่ายปกครองในการตัดสินใจว่าจะบริหารบุคคลของตนอย่างไรให้การดำเนินงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนมีประสิทธิภาพสูงสุด การที่ศาลปกครองเข้ามาควบคุมถึงดุลพินิจของฝ่ายปกครองใน ส่วนนี้ จึงเสมือนเป็นการที่ศาลปกครองเข้ามาใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองจนแทบจะเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง และไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547) แต่ไม่ก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกัน

ดังนั้น ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ ซึ่งเป็นคำสั่งในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรของฝ่ายปกครองเอง ศาลปกครองควรจะควบคุมแต่ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการพิจารณาว่าคำสั่งโยกย้ายนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานหรือไม่เท่านั้น หากคำสั่งโยกย้ายนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน และไม่มีเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่นแล้ว ศาลปกครองไม่ควรเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโยกย้ายบุคลากรของตนอีก เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีอิสระในการดำเนินการบริหารบุคคลของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4. บทสรุป

จากการพิจารณาถึงแนวทางการนำหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มาใช้ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการทั้งในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ทั้ง 3 ประเทศนั้นมีแนวทางในเรื่องดังกล่าวที่มีความสอดคล้องกัน โดยการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นจะต้องคำนึงถึง “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เป็นสำคัญ รวมถึงศาลปกครองของแต่ละประเทศยังใช้หลักกฎหมายอื่นเพื่อมาช่วยเสริมให้หลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความสมเหตุสมผล หรือหลักการพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน เป็นต้น

ทั้งนี้ ศาลปกครองของประเทศไทยได้วางหลักการเกี่ยวกับหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” เอาไว้ว่าการโยกย้ายข้าราชการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน จะต้องเป็นกรณีที่คำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม การบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติงานหรือปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติราชการ หรือการรักษาชื่อเสียงหรือภาพลักษณ์ของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย โดยจะต้องไม่กระทำโดยมีอคติ มีเจตนาถ่วงถ่วง หรือเป็นการโยกย้ายเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น และจะต้องมีเหตุผลที่มีอยู่จริงรองรับและสามารถอธิบายได้ว่าการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานอย่างไรด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าการวางหลักการเกี่ยวกับหลัก “ประโยชน์ของหน่วยงาน” ของศาลปกครองนั้นมีความชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยการโยกย้ายข้าราชการที่ต้องจัดวางบุคลากรให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุดเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้หลักการดังกล่าวมีความชัดเจนแน่นอนมากขึ้น และไม่ผู้ติดกับดุลพินิจขององค์กรตุลาการที่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละองค์คณะได้ อาจเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม การบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติงานหรือปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพ” ในตอนท้ายของมาตรา 42 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อขยายความคำว่า “ประโยชน์ของทางราชการ” ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นก็ได้

อนึ่ง แม้ว่าการใช้อำนาจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการจำเป็นต้องถูกควบคุมตรวจสอบได้เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถโยกย้ายข้าราชการตามอำเภอใจได้ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองเองก็สมควรที่จะต้องมิอิสระในการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลของตน อันเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ด้วย ศาลปกครองจึงควรมีขอบเขตที่จะเข้าไปควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ โดยผู้ศึกษาเห็นว่า เหตุผลหรือหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองทั้งในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และประเทศไทย ในกรณีการใช้ “ประโยชน์ของหน่วยงาน” หรือ “ประโยชน์ของราชการ” อันเป็นวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของตนให้มีประสิทธิภาพ มาเป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นเหมาะสมแล้ว และหากศาลปกครองได้พิจารณาแล้วว่าการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน และไม่มีเหตุความชอบด้วยกฎหมายอื่น ศาลปกครองก็ต้องปล่อยให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการเพื่อบริหารงานบุคคลภายใต้อำนาจของตนตามความเหมาะสมได้ โดยการไม่เข้าไปควบคุมความเหมาะสมของการออกคำสั่งทางปกครองนั้นอีก

## เอกสารอ้างอิง/References

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คนันท์ ชัยชนะ. (2555). การร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเยอรมัน. *วารสารนิติศาสตร์*. 41(2), 305-306.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *กฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิติกร ชัยวิเศษ. (2565). ข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งย้ายข้าราชการ, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. 22(3), 115.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2566, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2557). หลักกฎหมายที่สำคัญบางประการในการพิพากษาคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง. ใน *60 ปี ความมุ่งมั่นของคน ตัวตนของอาจารย์วรพจน์*. สมคิด เลิศไพฑูรย์. (น. 179 - 199). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัฒนพงศ์ อมรวิวัฒน์. (2559). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์. (2557). *แนวความคิดว่าด้วย การลงโทษทางวินัยแบบแอบแฝงในคดีบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศส*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2565, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1933>.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2545). คำสั่งโยกย้ายข้าราชการในระบบกฎหมายเยอรมัน. *วารสารกฎหมายปกครอง*. 20(3), 53-57.
- ยงยุทธ อนุกุล. (2533). *สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน แนวปฏิบัติ และมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2566). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สูงงษ์. (2545). คำสั่งโยกย้ายข้าราชการในกฎหมายฝรั่งเศส. *วารสารกฎหมายปกครอง*. 20(3), 64-80.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สูงงษ์. (2566). *สถานะทางกฎหมายของคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ: ปัญหาการเป็น “คำสั่งทางปกครอง” และ “คำสั่ง” ที่อาจนำไปฟ้องต่อศาลได้*. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2566, จาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13855>.
- สุลีพร พิศาลบุตร. (2548). *คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2559). *รายงานการวิจัยโครงการประเมินองค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนสามัญ*. เสนอต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือน.
- เสนาะ ดิยาวี. (2543). *การบริหารงานบุคคล*. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2554). *การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- Bernard S. (1954). *French Administrative Law and the Common-Law World*. New York: New York University Press.
- Jean-Marie A. (1970). The Abuse of Power in French Administrative Law. *The American Journal of Comparative Law*. 18(3), 549-564.
- Leon C. M. (1977). *Personnel and Human Resources Administration*. 3<sup>rd</sup> edition. Homewood III: Richard. D. Irwin.

## ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงาน เป็นทีมตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

### The Relationship between Adaptive Leadership of School Administrators and Teamwork according to the Opinion of Teachers in Sueksa Songkhro Schools in Three Southern Border Provinces

ยะห์มีน ดาฮารี และชวลิต เกิดทิพย์

Yamin Daharee and Chawalit Kerdtip

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

Faculty of Education, Prince of Songkla University, Pattani campus

E-mail : min\_numin@hotmail.com

Date Received : 24 May 2023 Date Revised : 6 December 2023

Date Accepted : 6 December 2023 Date Published online : 27 December 2023

#### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นวิจัยเชิงปริมาณมีวัตถุประสงค์วิจัย 1) เพื่อศึกษาระดับภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษาตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) เพื่อศึกษาระดับการทำงานเป็นทีมตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีมตามทัศนะของครูโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ครูผู้สอนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีการศึกษา 2565 รวมทั้งสิ้น 144 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย 3 เครื่องมือ ได้แก่ 1) แบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ 2) แบบสอบถามเกี่ยวกับภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา และ 3) แบบสอบถามเกี่ยวกับการทำงานเป็นทีม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน

ผลการวิจัย

1) ภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) การทำงานเป็นทีมในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยภาพรวมมีความสัมพันธ์ทางบวก ในระดับสูง ( $r_{xy} = .814$ ) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

**คำสำคัญ:** ภาวะผู้นำการปรับตัว การทำงานเป็นทีม ทัศนะ โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

### Abstract

This quantitative research aimed to study 1) the level of school administrators' adaptive leadership, 2) to study the level of teamwork and 3) the relationship between school administrators' adaptive leadership and teamwork according to the opinion of teachers in Sueksa Songkhro Schools in three southern border provinces. The sample used in the research were 144 teachers in the Sueksa Songkhro Schools under the Office of Special Education Administration in Thailand's three southern border provinces in the academic year 2022. The research tool was a five-Likert-scales questionnaire. The data were analyzed by percentage, mean, standard deviation, and Pearson's correlation coefficient.

The research findings were as follows: 1) The overall level of school administrators' adaptive leadership according to the opinion of teachers in in Sueksa Songkhro Schools in Three Southern Border Provinces was at a high level. 2) The overall level teamwork in schools according to the opinion of teachers in in Sueksa Songkhro Schools in Three Southern Border Provinces was at a high level. 3) The relationship between the school administrators adaptive leadership and teamwork according to the opinion of teachers in Sueksa Songkhro Schools, Three Southern Border Provinces, overall, had a positive relationship at a high level ( $r_{xy} = .814$ ), at statistical significance level of .01.

**Keywords:** Adaptive leadership, Teamwork, Opinion, Sueksa Songkhro Schools.

## บทนำ

สังคมไทยในปัจจุบันกำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านสังคม ด้านการเมือง ด้านการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจึงต้องมีการปรับตัว ปรับวิธีการคิด และเตรียมความพร้อมที่จะเรียนรู้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นองค์การต่าง ๆ รวมทั้งสถานศึกษามีความจำเป็นต้องปรับตัว (สุวัฒน์ จุลสุวรรณ, 2563) เพื่อความอยู่รอดและเพื่อความยั่งยืนขององค์การในระยะยาวซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ และยังคงตอบสนองต่อแนวโน้มทางการศึกษาที่เกิดขึ้นใหม่ (Jones, 2019)

การเปลี่ยนแปลงจึงส่งผลต่อการขับเคลื่อนสถานศึกษาสู่เป้าหมายความสำเร็จ ผู้นำจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำการปรับตัว (Adaptive Leadership) พร้อมเปิดใจเรียนรู้สิ่งท้าทายที่กำลังเผชิญร่วมกับสมาชิกของทีมในการรับมือกับสถานการณ์ เพื่อปรับสภาพขององค์การให้เข้ากับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอย่างต่อเนื่อง ด้วยวิธีการที่มีความยืดหยุ่น ไม่ตายตัวได้ตลอดเวลาตามสถานการณ์ที่ต้องเผชิญอย่างรวดเร็วและหลากหลาย (ณฐาพัชร์ วรพงศ์พัชร์, พงษ์ศักดิ์ ผกามาศ, สุริยะ วชิรวงศ์ไพศาล, และจรินทร์ ใหญ่ถ้อย, 2565) ตลอดจนสามารถสร้างนวัตกรรม เพื่อปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับแนวคิดของ Heifetz (2020) กล่าวไว้ว่า ผู้นำที่มีภาวะผู้นำการปรับตัวต้องนำพาองค์กรผ่านพ้นวิกฤตการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง แก้ไขปัญหาที่กำลังเผชิญได้ สามารถมองเห็นภาพรวมขององค์การได้ทั้งระบบ และสร้างทีมงาน (Team work) ที่มุ่งมั่น ท่วมเทให้องค์การบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งส่งผลให้องค์การมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี เกิดความก้าวหน้าในท่ามกลางสถานการณ์วิกฤติได้ (พิมลพรรณ เพชรสมบัติ, 2564)

ปัจจุบันองค์การทางการศึกษาหลาย ๆ องค์การกำลังเผชิญกับผลกระทบที่เกิดขึ้น และโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นองค์การทางการศึกษาหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นค่อนข้างมาก เนื่องจากโรงเรียนมีบริบทเป็นโรงเรียนประจำ นักเรียนพักอาศัยอยู่โรงเรียน 24 ชั่วโมง ประกอบกับนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์เป็นกลุ่มนักเรียนด้อยโอกาสทางการศึกษา ทั้ง 10 ประเภท (กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส, 2564) และในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาอีกหนึ่งประเภทคือ เด็กที่ครอบครัวได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้นการบริหารงานภายในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์จึงมีความแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วไป

การบริหารงานของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความแตกต่างจากโรงเรียนทั่วไป ทั้งทางด้าน การเปิดโอกาสรับเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาทุกประเภทเข้าศึกษา ด้านบริบทที่จัดให้นักเรียนอยู่ประจำกินนอน โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเรียน มีบริการปัจจัยสี่ เครื่องเขียน หนังสือเรียน ตลอดจนการใช้ส่วนตัวของนักเรียน และด้านการจัดการเรียนการสอน ที่มีการสอนด้านวิชาการตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาชีพตามหลักสูตรอาชีพเพื่อการทำงานที่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นหรือชุมชนของนักเรียน และเปิดโอกาสให้นักเรียนเลือกอาชีพ

ฝึกการปฏิบัติ ตามความสนใจและความถนัด โดยใช้เวลาก่อนและหลังเลิกเรียน ตลอดจนใช้วันหยุด เพื่อให้ให้นักเรียนมีรายได้ระหว่างเรียน และสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ในอนาคต นอกจากนี้ยังเน้นทักษะการดำเนินชีวิตในระบบहनอนที่ฝึกให้นักเรียนอยู่ร่วมกันในระบบครอบครัว โดยมีครูเป็นครูพ่อ ครูแม่ที่คอยช่วยเหลือ ปกครองในด้านความประพฤติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้บริหารโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงต้องทำส่งเสริมการไม่แบ่งแยกกลุ่มชาติพันธุ์ (Hallinger & Heck, 1998) สิ่งสำคัญคือข้อกังวลด้านความปลอดภัย ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวประสบปัญหาด้านความปลอดภัย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของโรงเรียน ความเป็นผู้นำแบบปรับตัวช่วยในการพัฒนากลยุทธ์เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวย (Heifetz & Laurie, 1997) และข้อจำกัดด้านทรัพยากร โรงเรียนเหล่านี้มีทรัพยากรที่จำกัด ซึ่งทำให้ยากต่อการปรับตัวและสร้างสรรค์นวัตกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ (Oplatka, 2012) รวมถึงการพัฒนาครูที่ผู้บริหารต้องปรับเปลี่ยนสร้างความเป็นทีม พัฒนาครูที่ไม่มีทักษะและกรอบความคิดที่ต้องดูแลและช่วยเหลือนักเรียนอย่างใกล้ชิดแตกต่างจากโรงเรียนทั่วไป (Fullan, 2002)

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ปัจจุบันผู้ที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำการปรับตัวกับการทำงานเป็นทีมค่อนข้างน้อย ยังไม่มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของตัวแปรดังกล่าว ทั้งที่ภาวะผู้นำกับการทำงานเป็นทีมมีความสัมพันธ์กัน ดังที่ ภัทธาภรณ์ หลอดเหลา, วาโร เฟ็งสวัสดิ์, และวันเพ็ญ นันทะศร (2565) ได้กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นผู้นำทีมที่ต้องพร้อมรับฟังข้อมูลย้อนกลับจากสมาชิกของทีมเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้นำทีมให้มีความเหมาะสม จนสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ Blake and Mouton (1964) ได้กล่าวว่า การทำงานเป็นทีมผู้นำจะให้ความสนใจทั้งเรื่องของงาน และการสร้างขวัญกำลังใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งความต้องการขององค์การและความต้องการของคนทำงานจะไม่ขัดแย้งกัน เน้นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีมตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อนำผลการวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการยกระดับภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความสัมพันธ์กับการทำงานเป็นทีมของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสามารถเป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษาในสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ และสถานศึกษาในสังกัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษาตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. เพื่อศึกษาระดับการทำงานเป็นทีมตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีมตามทัศนะของครูโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

## บททวนวรรณกรรม

งานวิจัยนี้ได้จากการศึกษาสังเคราะห์เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและรวบรวมสาระสำคัญ ซึ่งมีรายละเอียด หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำแบบปรับตัว หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการทำงานเป็นทีม ความหมายของทัศนะ และบริบทของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ดังนี้

### ภาวะผู้นำการปรับตัว

ภาวะผู้นำการปรับตัว หมายถึง ความสามารถในการปรับตัวตามสถานการณ์ที่ต้องเผชิญและพร้อมรับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Heifetz, Grashow, & Linsky, 2009) ในการดำเนินงานของผู้บริหารสถานศึกษาร่วมกับบุคลากรในสถานศึกษา เริ่มจากการเข้าใจตนเองและเข้าใจผู้อื่น มีความสามารถในการกำหนดทิศทางขององค์กรในอนาคต โดยการสร้างและพัฒนาวิสัยทัศน์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของบุคลากรในสถานศึกษา มีมุมมองที่เปิดกว้างไม่ยึดติด กล้าคิดนอกกรอบอย่างสร้างสรรค์ มีความยืดหยุ่นสามารถปรับตามสถานการณ์และแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันทั่วทั้งที่ ตลอดจนมีการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในองค์กร เข้าใจในสิ่งที่เกิดขึ้น และสามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้อื่น เรียนรู้ที่จะควบคุมบรรยากาศการทำงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่ท้าทาย โดยการสร้างสถานการณ์ที่เปิดโอกาสให้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาอย่างเปิดเผย ปลูกฝังการเรียนรู้แก่บุคลากร พร้อมส่งเสริมให้คนในองค์กรเป็นบุคลากรแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต อีกทั้งมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องให้สามารถจัดการองค์ความรู้ที่มีคุณค่าทั้งทางด้านวิชาการ ด้านทักษะอาชีพ และพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่ปรับเปลี่ยนได้ในวงกว้าง (Yukl & Mahsud, 2010; Hogan, 2008; สุวัฒน์ จุลสุวรรณ, 2563; รัชณี พจนาน, 2561) จากการทบทวนเอกสารดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสรุปคุณลักษณะภาวะผู้นำการปรับเป็น 5 ด้าน ได้แก่ การรับมือกับสถานการณ์ ความฉลาดทางอารมณ์ การพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง การสร้างวัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้ และภาวะการฟื้นคืนในองค์กร ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1) การรับมือกับสถานการณ์

การรับมือกับสถานการณ์ เป็นความสามารถในการปรับตัวตามสถานการณ์ที่กำลังเผชิญมีความสามารถในการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กร โดยการสร้างและพัฒนาวิสัยทัศน์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของบุคลากรในสถานศึกษา ตลอดจนสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ในสภาพปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางการรับมือกับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอย่างสร้างสรรค์ พร้อมเปิดกว้างทางด้านการคิดเข้าใจในสิ่งที่เกิดขึ้น กล้าคิดนอกกรอบ ไม่ยึดติด และมีความยืดหยุ่น โดยปรับตามสถานการณ์และแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันทั่วทั้งที่ (Heifetz, 2020; Heifetz, Grashow & Linsky, 2009; ญราพัชร วรพงศ์พัชร และคณะ, 2565)

## 2) ความฉลาดทางอารมณ์

ความฉลาดทางอารมณ์ เป็นความสามารถในการควบคุมอารมณ์ตนเอง โดยเข้าใจตนเองและผู้อื่น เกิดความมั่นคงทางอารมณ์ ตลอดจนมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้อื่นและมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมกับกลุ่มคนที่มีความเหมือนและความแตกต่างทางวัฒนธรรมได้ (Goleman, 1998; ธิตาพร แก้วสว่าง, และสมถวิล วิจิตรวรรณ, 2564; Heifetz, Grashow & Linsky, 2009)

## 3) การพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง

การพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง เป็นการดำเนินงานตามแผนที่ได้กำหนดอย่างเป็นระบบเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในองค์การ เพื่อสร้างเป้าหมายร่วมกันในทีมงานเป็นการเพิ่มขีดความสามารถขององค์การ โดยการพัฒนาระบบและโครงสร้างการทำงาน มีการส่งเสริมการทำงานเป็นทีม สร้างความกลมเกลียวในการทำงาน สร้างบรรทัดฐานใหม่ที่ช่วยให้้องค์การสามารถรับมือกับกระแสความท้าทายในการปรับตัว สร้างแรงจูงใจให้ผู้ตามเกิดการทุ่มเทและพยายามเจริญเติบโตในรูปแบบใหม่อย่างสุดความสามารถ และสร้างคุณค่าของการทำงาน เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สู่การพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง (ณฐาพัชร์ วรพงษ์พัชร์ และคณะ, 2565; ญัฐพร สายศร, วรณวิศา สืบนุสรณ์ คล้ายจำแลง, และสุตารัตน์ สารสว่าง, 2563; ปัญญา เลิศไกร, ศิริพร หมั่นหัสต์, และลัญจกร นิลกาญจน์, 2560)

## 4) สร้างวัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้

การสร้างวัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้ เป็นการส่งเสริมคุณค่าและการปรับตัวของบุคคลในองค์การ เปิดใจเรียนรู้ในสถานการณ์ใหม่ ๆ ที่กำลังเผชิญ กล้าเปลี่ยนเอกลักษณ์และค้นหาวิธีการเติบโตภายใต้ข้อจำกัดใหม่ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง สามารถเรียนรู้ที่จะควบคุมบรรยากาศการทำงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่ท้าทาย พร้อมเผชิญกับปัญหาและความขัดแย้งที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ โดยการเปิดโอกาสให้ทุกคนในองค์การสามารถพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้อย่างสร้างสรรค์ เปิดใจยอมรับความคิดเห็นของเพื่อนร่วมทีม และสร้างทีมผู้นำในการสร้างสรรค์นวัตกรรมที่มีอัตลักษณ์เฉพาะตัว เพื่อปรับเปลี่ยนองค์การให้เติบโตในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนปลูกพลังการเรียนรู้ให้แก่บุคลากร ด้วยการส่งเสริมให้คนในองค์การเป็นบุคลากรแห่งการเรียนรู้ สู่การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (วราพร อดะลอย, 2564; ญัฐพร สายศร และคณะ, 2563)

## 5) สร้างภาวะการฟื้นคืนในองค์การ

การสร้างภาวะการฟื้นคืนในองค์การ เป็นการเพิ่มขีดความสามารถขององค์การในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ด้วยความเข้าใจและเห็นถึงความสำคัญ พร้อมรับฟังความคิดเห็นของผู้ตามเพื่อนำมาปรับปรุง แก้ไขและพัฒนาการดำเนินงาน ด้วยความซื่อสัตย์ เที่ยงตรง และยุติธรรม มีการส่งเสริม

จริยธรรม ส่งเสริมการคิดบวก พร้อมยอมรับและเรียนรู้จากความผิดพลาด โดยการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติจริงเปลี่ยนความรู้ก่อนเรียนเป็นความรู้ชัดแจ้ง ตลอดจนสามารถค้นคว้าข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยเพื่อนำไปสู่การพัฒนาตนเองและบุคลากรในองค์กร จนสามารถจัดการองค์ความรู้ที่มีคุณค่าทั้งทางด้านวิชาการและทักษะอาชีพ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่ปรับเปลี่ยนได้ในวงกว้าง (Heifetz, 2020; สุวัฒน์ จุลสุวรรณ, 2563)

### **การทำงานเป็นทีม**

การทำงานเป็นทีม หมายถึง สมาชิกในทีมมีส่วนร่วมในการวางแผนกำหนดนโยบาย และแผนการปฏิบัติงานขององค์กร เพื่อค้นหาวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับองค์กรมีการแบ่งปันความรู้และข้อมูลข่าวสาร เพื่อประกอบการตัดสินใจของสมาชิกภายในทีม มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกภายในทีมที่ปฏิบัติงานอย่างอิสระ พร้อมเปิดใจรับฟังปัญหาระหว่างสมาชิกในทีมด้วยความเข้าใจ มีความจริงใจต่อกัน ให้เกียรติและเคารพสิทธิ์ของกันและกัน มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ส่งผลให้ทุกคนในทีมเกิดความผูกพันกับทีม และสมาชิกในทีมทุกคนมีการนำผลการปฏิบัติงานของทีมมาพิจารณาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อให้เกิดแนวคิดใหม่ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับการทำงานเป็นทีมขององค์กร (อุทุมพร จันทร์สิงห์, 2561; ทิศนา ขัมมณี, 2553; Robbins, 2001; Woodcock, 1989)

จากการศึกษาเกี่ยวกับการทำงานเป็นทีม จากนักวิชาการหลายท่าน ผู้วิจัยสามารถจำแนกคุณลักษณะของการทำงานเป็นทีมออกเป็น 3 ด้าน และแต่ละด้านมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### **1) ความร่วมมือของทีมในองค์กร**

ความร่วมมือของทีมในองค์กร เป็นการระดมความคิดและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อค้นหาวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับองค์กร โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผนกำหนดนโยบาย และแผนการปฏิบัติงานขององค์กร มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการแบ่งปันความรู้และข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการตัดสินใจ และร่วมกันแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของทีมที่กำหนด (พิมลพรรณ เพชรสมบัติ, 2564; ชีรศักดิ์ อุปรมัย อุปไมยอริชัย, และสุชาติ บางวิเศษ, 2563; Woodcock, 1989)

#### **2) การติดต่อสื่อสารของทีมในองค์กร**

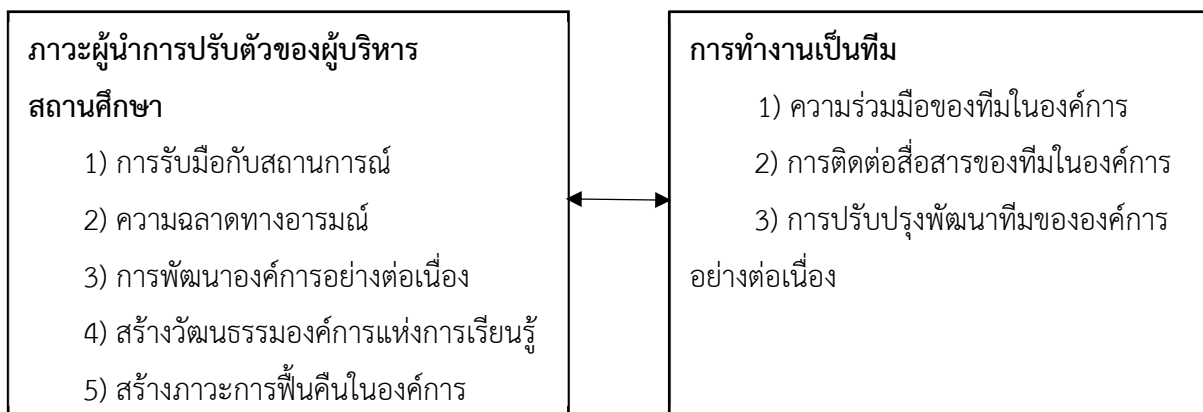
การติดต่อสื่อสารของทีมในองค์กร เป็นการรับฟังปัญหาของการปฏิบัติงานระหว่างสมาชิกในทีมด้วยความเข้าใจ ช่วยกันคิดและแก้ปัญหาเมื่อเผชิญกับปัญหาอุปสรรค สามารถแก้ไขได้ทันที่ที่ ตลอดจนมีการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันอย่างอิสระ (Romig, 1996; ณพัทธ์อร เสงสมบูรณ์, 2564)

### 3) การปรับปรุงพัฒนาทีมขององค์กรอย่างต่อเนื่อง

การปรับปรุงพัฒนาทีมขององค์กรอย่างต่อเนื่อง เป็นนำผลการปฏิบัติงานของทีมมาพิจารณาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อให้เกิดแนวคิดใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงาน และเกิดประโยชน์สูงสุดกับการทำงานเป็นทีมขององค์กร (ธีรศักดิ์ อุปรมัย อุปไมยอติชัย และสุชาติ บางวิเศษ, 2563; Romig, 1996)

#### กรอบการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการวิจัย ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบการวิจัย

#### วิธีการดำเนินงานวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงสหสัมพันธ์ (Correlational Research) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีมตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีเนื้อหารายละเอียด ประกอบด้วย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ตัวแปรที่ศึกษาเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล มีรายละเอียดดังนี้

#### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ครูผู้สอนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีการศึกษา 2565 จำนวน 238 คน จาก 4 โรงเรียน ประกอบด้วย โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 39 จังหวัดนราธิวาส โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 40 จังหวัดปัตตานี โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 41 จังหวัดยะลา และโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์นราธิวาส

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ครูผู้สอนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 144 คน จาก 4 โรงเรียน ได้มาจากการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ตารางสำเร็จรูปของ Krejcie and Morgan (1970) และเพื่อให้ได้ข้อมูลของ

ผู้ตอบแบบสอบถามที่ครอบคลุมทั้ง 4 โรงเรียน ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ (Stratified random sampling) โดยใช้โรงเรียนเป็นเกณฑ์การสุ่ม จากนั้นผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple random sampling) โดยการหยิบฉลากรายชื่อแบบไม่ใส่คืน เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่ตรงตามเกณฑ์

### ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้มีสองตัวแปร ได้แก่ ภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย 1) การรับมือกับสถานการณ์ 2) ความฉลาดทางอารมณ์ 3) การพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง 4) สร้างวัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้ 5) สร้างภาวะการฟื้นคืนในองค์การ และการทำงานเป็นทีม ประกอบด้วย 1) ความร่วมมือของทีมในองค์การ 2) การติดต่อสื่อสารของทีมในองค์การ และ 3) การปรับปรุงพัฒนาทีมขององค์การอย่างต่อเนื่อง

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) มีสองตอน ซึ่งเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ตามแบบของ Likert's (Likert's Rating Scale) แบ่งเป็น 5 ระดับ แบบสอบถามตอนที่ 1 เกี่ยวกับภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา และแบบสอบถามตอนที่ 2 เกี่ยวกับการทำงานเป็นทีม นำเครื่องมือทั้งสองตอนไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน ตรวจสอบความตรง ทุกข้อมีค่าความตรงตั้งแต่ 0.67 – 1.00 และนำไปทดลองกับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างจริง 30 คน ได้ค่าความเชื่อมั่นดังนี้ แบบสอบถามตอนที่ 1 และ 2 มีค่าแอลฟาครอนบาค .885 และ .942 ตามลำดับ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ขอหนังสือแนะนำตัวผู้วิจัยและขออนุญาตเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อการวิจัยจากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เพื่อส่งให้กลุ่มตัวอย่างทางไปรษณีย์ จำนวน 144 ชุด และส่งกลับทางไปรษณีย์ ภายใน 15 วัน ปรากฏว่าได้รับแบบสอบถามคืนมาครบร้อยละ 100 จากนั้นผู้วิจัยดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของการตอบแบบสอบถาม แล้วนำผลไปดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อได้รับข้อมูลครบถ้วน จำนวน 144 ฉบับ โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป เพื่อประมวลผลและหาค่าทางสถิติ ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และตอนที่ 2 เกี่ยวกับการทำงานเป็นทีมในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งสองตอนวิเคราะห์โดยหา

ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เป็นรายด้านและรายข้อ และจากนั้นจึงวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีมตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน

**ผลการวิจัย**

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถสรุปตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์ระดับภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยด้านการสร้างภาวะการฟื้นคืนในองค์กรมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาเป็นด้านการสร้างวัฒนธรรมองค์กรแห่งการเรียนรู้ และด้านการรับมือกับสถานการณ์ มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าด้านอื่น
2. ผลการวิเคราะห์ระดับการทำงานเป็นทีมในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน อยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยด้านการปรับปรุงพัฒนาทีมขององค์กรอย่างต่อเนื่อง มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา เป็นด้านความร่วมมือของทีมในองค์กร และด้านการติดต่อสื่อสารของทีมในองค์กร มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าด้านอื่น
3. ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน ปรากฏผลดังตาราง 1

**ตารางที่ 1** ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ตัวแปร ภาวะผู้นำการปรับตัว ของผู้บริหารสถานศึกษา	การทำงานเป็นทีม				รวม (Y)
	ความร่วมมือของทีมใน องค์กร (Y <sub>1</sub> )	การติดต่อสื่อสารของทีมใน องค์กร (Y <sub>2</sub> )	การปรับปรุงพัฒนาทีมของ องค์กรอย่างต่อเนื่อง (Y <sub>3</sub> )		
การรับมือกับสถานการณ์ (X <sub>1</sub> )	.668**	.636**	.671**		.699**

ความฉลาดทางอารมณ์ (X <sub>2</sub> )	.718**	.698**	.734**	.762**
การพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง (X <sub>3</sub> )	.753**	.716**	.743**	.783**
การสร้างวัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้ (X <sub>4</sub> )	.745**	.678**	.756**	.770**
การสร้างภาวะการฟื้นคืนในองค์การ (X <sub>5</sub> )	.741**	.702**	.744**	.774**
<b>รวม (X)</b>	<b>.779**</b>	<b>.737**</b>	<b>.784**</b>	<b>.814**</b>

### \*\*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 (P<0.01)

จากตารางที่ 1 พบว่า ภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ในภาพรวมมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงทุกด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

เมื่อพิจารณารายด้านของภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษาทั้ง 5 ด้าน กับการทำงานเป็นทีม พบว่า มีความสัมพันธ์ระดับค่อนข้างสูงทุกด้าน โดยสามารถเรียงลำดับค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์จากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง ด้านการสร้างภาวะการฟื้นคืนในองค์การ ด้านการสร้างวัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้ ด้านความฉลาดทางอารมณ์ และด้านการรับมือกับสถานการณ์ ตามลำดับ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

เมื่อพิจารณารายด้านของการทำงานเป็นทีมในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ทั้ง 3 ด้าน กับภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา พบว่า มีความสัมพันธ์ระดับค่อนข้างสูงทุกด้าน โดยสามารถเรียงลำดับค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์จากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการปรับปรุงพัฒนาทีมขององค์การอย่างต่อเนื่อง ด้านความร่วมมือของทีมน้องการ และด้านการติดต่อสื่อสารของทีมน้องการ ตามลำดับ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ด้านการสร้างวัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้ มีความสัมพันธ์กับด้านการปรับปรุงพัฒนาทีมขององค์การอย่างต่อเนื่อง อยู่ในระดับสูงกว่าด้านอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 รองลงมา การพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง มีความสัมพันธ์กับด้านความร่วมมือของทีมน้องการ และด้านการรับมือกับสถานการณ์ มีความสัมพันธ์กับด้านการติดต่อสื่อสารของทีมน้องการ อยู่ในระดับต่ำกว่าด้านอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

### อภิปรายผลการวิจัย

1. การศึกษาระดับภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการวิจัย พบว่า ภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ญัฐพร สายศร วรณวิศา สืบบุญสรณ์ คล้ายจำแลง และสุธารัตน์ สารสว่าง (2563) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัว

ของผู้บริหารสถานศึกษากับการเป็นโรงเรียนแห่งการเรียนรู้ของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า ภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก

จากผลวิจัยชี้ให้เห็นว่าครูโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีทัศนคติต่อภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา ด้านการสร้างภาวะการฟื้นคืนในองค์กรสูงสุด อาจเนื่องด้วยบริบทของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ที่มีลักษณะเป็นโรงเรียนประจำ จัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาทั้ง 10 ประเภท และเพิ่มเติมด้านเด็กที่ครอบครัวได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้บริการทั้งด้านการจัดการเรียนการสอน ด้านการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของนักเรียน มีการอำนวยความสะดวก บริโภค ฟรีโดยไม่เก็บค่าบริการ และในปัจจุบันโรงเรียนต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีสารสนเทศ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารสถานศึกษาจึงต้องมีการปรับตัว ปรับวิธีการคิด และเตรียมความพร้อมที่จะเรียนรู้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปร่วมกับครูและบุคลากร เพื่อปรับสภาพขององค์กรให้เข้ากับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอย่างต่อเนื่อง (วาสนา จักรแก้ว, เกศสุดา สิทธิสนธิกุล, และนิโรจน์ สินณรงค์, 2561) โดยมีเป้าหมายให้นักเรียนที่อยู่ในโรงเรียนมีความรู้ คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตให้สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ครูจึงมีทัศนคติต่อภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษาด้านการสร้างภาวะการฟื้นคืนในองค์กรสูงสุด

เมื่อศึกษาข้อมูลวิจัยลึกลงไปชี้ชัดว่าผู้บริหารสถานศึกษามีการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมให้เกิดขึ้นในองค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ทุกแห่งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องการให้เกิดขึ้นในองค์กรอย่างมาก ดังที่ ภูษาพัชร วรพงษ์พัชร และคณะ (2565) กล่าวว่า การสร้างภาวะฟื้นคืนในองค์กรเป็นความคาดหวังผลสัมฤทธิ์ของงานสู่ความสำเร็จ โดยการส่งเสริมให้ครูเป็นผู้นำทางวิชาการและวิชาชีพ มีความเป็นประชาธิปไตย สามารถตัดสินใจด้วยเหตุผลอย่างตรงไปตรงมา มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีความยุติธรรม และมีคุณธรรม จริยธรรม โดยคำนึงถึงมาตรฐานทางวิชาการและวิชาชีพ อีกทั้งผู้บริหารสถานศึกษายังมีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ โดยสามารถค้นคว้าข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย เพื่อนำสู่การพัฒนาตนเองและผู้ใต้บังคับบัญชา ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้บรรจุในแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา ซึ่งเป็นกิจกรรมส่งเสริมและพัฒนาครูในการผลิตและใช้สื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการจัดการเรียนรู้อุทิศการจัดการเรียนการสอนเน้นการบูรณาการและการทำวิจัยชั้นเรียนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

จากผลการวิจัยสามารถสรุปได้ว่าบริบทของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ที่มีความแตกต่างจากบริบทของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วไป จึงส่งผลให้ครูมีทัศนคติต่อภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

2. การศึกษาระดับการทำงานเป็นทีม ตามทัศนคติของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการวิจัยพบว่า การทำงานเป็นทีมของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โดยภาพรวมและ

รายด้านอยู่ในระดับมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของณพัทธ์อร เสงสมบุรณ์ (2564) ที่ได้ทำการวิจัยเรื่อง การทำงานเป็นทีมที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 6 พบว่า การทำงานเป็นทีมของสถานศึกษา โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะครูที่ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักบริหารงานศึกษาพิเศษ มีโอกาสได้ใช้ความรู้ ความสามารถ ในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ทำให้ครูมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมและตรงกับความต้องการ จึงทำให้ครูมีทัศนคติต่อการทำงานเป็นทีมในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์อยู่ในระดับมาก

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าครูโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีทัศนคติต่อการทำงานเป็นทีม ด้านการปรับปรุงพัฒนาทีมขององค์กรอย่างต่อเนื่องสูงสุด อาจเนื่องด้วยบริบทของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ที่มีลักษณะเป็นโรงเรียนประจำ และจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา การทำงานเป็นทีมของครูและบุคลากร จึงเป็นพื้นฐานสำคัญ โดยเฉพาะปัจจุบันโรงเรียนกำลังเผชิญกับความไม่แน่นอนที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การร่วมมือกันปฏิบัติงาน และแก้ปัญหาที่ต้องเผชิญด้วยวิธีการระดมความคิดและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อค้นหาวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับองค์กร ตลอดจนมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในองค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้ครูมีทัศนคติต่อการทำงานเป็นทีมด้านการปรับปรุงพัฒนาทีมขององค์กรอย่างต่อเนื่องสูงสุด ดังที่ พิมลพรรณ เพชรสมบัติ (2564) กล่าวว่า การทำงานเป็นทีมเป็นการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งที่มีการวางแผนก่อนทำกิจกรรม เพื่อช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพของทีมในการปฏิบัติงาน และปรับปรุงความสามารถของทีมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการร่วมกันปฏิบัติงานของทีม อีกทั้งครูและบุคลากรในสถานศึกษามีความผูกพันกัน และมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้บรรจุในแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา ซึ่งเป็นกิจกรรมส่งเสริมการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ ในการปรับปรุงและพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสิ่งที่โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ทุกแห่งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องการให้เกิดขึ้นในองค์กรอย่างมาก

จากผลการวิจัยสามารถสรุปได้ว่าบริบทของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ที่มีความแตกต่างจากบริบทของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วไป ครูและบุคลากรทุกคนในสถานศึกษาจึงพร้อมเปิดใจเรียนรู้ในสิ่งที่ท้าทายที่กำลังเผชิญร่วมกับทุกคนทุกฝ่าย ทั้งภายในสถานศึกษา และภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของสถานศึกษา จึงส่งผลให้ครูมีทัศนคติต่อการทำงานเป็นทีม ในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก

3. การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ตามทัศนคติของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ในภาพรวมมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูง ซึ่งสอดคล้องกับปิยรัตน์ ณ นคร และสุดาพร ทองสวัสดิ์ (2564) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะ

ผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีมของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชน จังหวัดสตูล พบว่า มีความสัมพันธ์กันทางบวกในระดับค่อนข้างสูง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์รายด้านของภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา ด้านการพัฒนารายด้านอย่างต่อเนื่อง มีความสัมพันธ์กับการทำงานเป็นทีม อยู่ในระดับสูงกว่าด้านอื่น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเมื่อผู้บริหารสถานศึกษาของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการให้เกียรติไปร่วมงานส่วนตัวของครูและบุคลากรทุกครั้งที่มีโอกาส เช่น งานแต่งงาน งานศพ เป็นต้น เพื่อแสดงถึงความมีน้ำใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชา อีกทั้งผู้บริหารสถานศึกษายังมีความยึดมั่นในคุณธรรม เป็นคนดีด้วยการคิดดี ทำดี พูดดี กล่าวที่จะต่อสู้เพื่อสิ่งที่ถูกต้อง และไม่สนับสนุนในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง โดยได้บรรจุในแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา เป็นกิจกรรมการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของครูและบุคลากร เพื่อให้ครูและบุคลากรเกิดความพึงพอใจ มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และเกิดความผูกพันกับเพื่อนร่วมงานและองค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ทุกแห่งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องการให้เกิดขึ้นในองค์กรอย่างมาก

สอดคล้องกับณัฐพร สายศรี และคณะ (2563) กล่าวว่า การพัฒนารายด้านอย่างต่อเนื่อง เป็นการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ โดยการสร้างแรงจูงใจให้ครูสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างสุดความสามารถ มีความมุ่งมั่นที่จะบริหารงานให้บรรลุผลสำเร็จ เรียนรู้ที่จะควบคุมบรรยากาศการทำงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่ท้าทาย พร้อมเผชิญกับปัญหาและความขัดแย้งที่ครูไม่สามารถแก้ปัญหาได้ โดยการสร้างสถานการณ์ที่เปิดโอกาสให้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับปัญหาอย่างเปิดเผย เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งในความสำเร็จขององค์กร

อีกทั้งเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์รายด้านของภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีความสัมพันธ์อยู่ในระดับต่ำกว่าด้านอื่น ๆ พบว่า ภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา ด้านการรับมือกับสถานการณ์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นผู้บริหารสถานศึกษามักไม่ถามหาว่าใครเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดข้อผิดพลาดหรือสร้างปัญหาที่กำลังเผชิญขึ้นมา แต่ผู้บริหารสถานศึกษานำการระดมสมองภายในองค์กรร่วมกับครูและบุคลากร เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหอย่างรวดเร็ว และเมื่อบริบทของสถานศึกษาเกิดการเปลี่ยนแปลงท่ามกลางสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน ส่งผลให้ครูและบุคลากรเกิดสภาวะจิตตก ผู้บริหารสถานศึกษามีการใส่ใจและทำความเข้าใจในสิ่งที่ครูและบุคลากรต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับณัฐพัชร วรพงศ์พัชร และคณะ (2565) กล่าวว่า การรับมือกับสถานการณ์ เป็นความสามารถในการปรับตัวตามสถานการณ์ ไม่ยึดติด มีความยืดหยุ่น สามารถวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน โอกาสและอุปสรรคสู่การสร้างวิสัยทัศน์เพื่อใช้ในแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้

จากผลการวิจัยชี้ชัดว่าความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีม ตามทัศนะของครูในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความสัมพันธ์

กันตามสมมติฐาน โดยผู้บริหารสถานศึกษาของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีภาวะผู้นำการปรับตัวที่สามารถปรับตัวตามสถานการณ์ที่ต้องเผชิญและพร้อมรับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยดำเนินงานร่วมกับครูและบุคลากรของสถานศึกษา ในการวางแผนกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานขององค์กร เพื่อค้นหาวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับองค์กร แบ่งปันความรู้และข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการตัดสินใจภายในทีม มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันภายในทีมที่ปฏิบัติงานอย่างอิสระ พร้อมเปิดใจรับฟังปัญหาระหว่างกันภายในทีมด้วยความเข้าใจ มีความจริงใจต่อกัน ให้เกียรติและเคารพสิทธิของกันและกัน มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ส่งผลให้ทุกคนในองค์กรเกิดความผูกพันกัน เกิดแนวคิดใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับการทำงานเป็นทีมขององค์กร

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

1.1 สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ควรจัดโครงการ กิจกรรม หรือจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ มีภาวะผู้นำการปรับตัว (Adaptive Leadership) พร้อมเปิดใจเรียนรู้ในสิ่งท้าทายที่กำลังเผชิญร่วมกับครูและบุคลากรในการรับมือกับสถานการณ์ เปิดใจยอมรับฟังความคิดเห็นระหว่างกัน เข้าใจในความแตกต่างของแต่ละคนในองค์กร มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ตลอดจนครูและบุคลากรทุกคนเกิดความผูกพันเต็มใจให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนสถานศึกษาให้สามารถอยู่รอดท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และสามารถสร้างนวัตกรรม เพื่อปรับเปลี่ยนองค์กรให้เติบโตแบบยั่งยืนในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง

1.2 สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ควรจัดโครงการ กิจกรรม หรือจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ โดยเน้นการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ มีเทคนิคและวิธีการการติดต่อสื่อสารระหว่างกันในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเตรียมรับมือกับปัญหาอุปสรรคที่สถานศึกษาอาจต้องเผชิญ ครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้นำมาประยุกต์ใช้ได้จริง

### 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 เนื่องจากผลการวิจัยพบว่าการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง ของโรงเรียนศึกษาศึกษาสงเคราะห์ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้บริหารสถานศึกษามีการให้เกียรติไปร่วมงานส่วนตัวของครูและบุคลากรทุกครั้งที่มีโอกาส เพื่อแสดงถึงความมีน้ำใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และยึดมั่นในคุณธรรม เป็นคนดี ด้วยการคิดดี ทำดี พูดดี กล่าวที่ต่อสู้อะไรสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และไม่สนับสนุนในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ทำให้ครูและบุคลากรเกิดความพึงพอใจ มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เกิดความผูกพันกับเพื่อนร่วมงานและองค์กรสามารถทำงาน

เป็นทีมได้ดี มีความสัมพันธ์กันในระดับสูงกว่าด้านอื่น ๆ ดังนั้นจึงควรมีการวิจัยเพื่อศึกษาการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่องที่ส่งผลต่อการทำงานเป็นทีมของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.2 ศึกษาแนวทางส่งเสริมภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษา ด้านการสร้างวัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้กับการปรับปรุงพัฒนาทีมขององค์การอย่างต่อเนื่องในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ

2.3 ศึกษาปัจจัยหรืออิทธิพลของภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อความร่วมมือของครูและบุคลากรในสถานศึกษา เพื่อนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการบริหารองค์การทางการศึกษาต่อไป

## เอกสารอ้างอิง/References

- กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส. (2564). *แนวปฏิบัติการรับนักเรียนสำหรับโรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์ ปีการศึกษา 2564 สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. เอกสารประกอบการรับนักเรียนสำหรับโรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์ปีการศึกษา 2564.
- ณัฐพัชร์ วรพงศ์พัชร์, พงษ์ศักดิ์ ผกามาศ, สุริยะ วชิรวงศ์ไพศาล, และจิรนนท์ ใหญ่ถ้อย. (2565). *แนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำแบบปรับตัวของผู้บริหารสถาบันการอาชีวศึกษามีอาชีพอายใต้สถานการณ์วิถีปกติใหม่และวิถีถัดไปในภาคตะวันออกของประเทศไทย*. *วารสารพุทธมอค์ ศูนย์วิจัยธรรมศึกษา สำนักเรียนวัดอาวุธวิกสิตาราม*. 7(1), 204-217.
- ณพัธูร เสงสมบุรณ์. (2564). *การทำงานเป็นทีมที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 6*. (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์).
- ณัฐพร สายศร, วรณวิศา สีนุสรณ์ คล้ายจำแลง, และสุดารัตน์ สารสว่าง. (2563). *ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับตัวของผู้บริหารสถานศึกษากับการเป็นโรงเรียนแห่งการเรียนรู้ของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร*. *วารสารครุศาสตร์ปริทรรศน์*. 7(2), 147-160.
- ทิตนา แคมมณี. (2553). *กลุ่มสัมพันธ์เพื่อการทำงานและการจัดการเรียนการสอน*. กรุงเทพฯ: นิชิน แอดเวอร์ไทซิ่ง กรุ๊ป.
- ธิดาพร แก้วสว่าง, และสมถวิล วิจิตรวรรณ. (2564). *ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ความฉลาดทางอารมณ์ของผู้บริหารกับการบริหารงานด้านบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองบัวรี เขต 2*. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์*. 7(3), 343-356.
- ธีรศักดิ์ อุปรมัย อุปไมยอิชัย และสุชาติ บางวิเศษ. (2563). *การบริหารและการจัดการศึกษาสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: บริษัท กู๊ดเฮด พรินท์ติ้ง แอนด์ แพคเกจจิ้ง กรุ๊ป จำกัด.

- ปัญญา เลิศไกร, ศิริพร หมั่นหัสต์, และลัญจกร นิลกาญจน์. (2560). การพัฒนาองค์การการเรียนรู้เชิงทฤษฎี. *Development of theoretical learning organization*. 9(1), 172-180.
- ปิยรัตน์ ณ นคร และสุดาพร ทองสวัสดิ์. (2564). ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีมของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัดสตูล. *วารสารการประชุมมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติครั้งที่ 13*. 1(1), 1676-1690.
- พิมลพรรณ เพชรสมบัติ. (2564). ผู้บริหารกับการทำงานเป็นทีม. *EDUCATION JOURNAL, Faculty of Education, Nakhon Sawan Rajabhat University*. 4(1), 1-7.
- ภัทรารักษ์ หลอดเหลา, วาโร เฟิงสวัสดิ์, และวันเพ็ญ นันทะสร. (2565). การพัฒนาตัวบ่งชี้ภาวะผู้นำทีมของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาบึงกาฬ. *Journal of Modern Learning Development*. 7(11), 422-434.
- รัชนิ พงนา. (2561). *ตัวบ่งชี้ภาวะผู้นำปรับเปลี่ยนสำหรับอาจารย์ในวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก: การพัฒนาและทดสอบโมเดลความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง*. (ดุชนิพนธ์ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย).
- วราพร องคละอย. (2564). การสร้างและการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรรัฐสมัยใหม่. *วารสารทริภูมัยปริทรรศน์*. 5(1), 77-87.
- วาสนา จักรแก้ว เกศสุดา สิทธิสนัน ติกุล และนิโรจน์ สีนณรงค์. (2561). การเพิ่มโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาของเด็กด้อยโอกาส ภาคเหนือตอนบน. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*. 11(3), 1767-1785.
- สุวัฒน์ จุลสุวรรณ. (2563). ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการปรับเปลี่ยนกับประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น*. 17(2), 28-38.
- อุทุมพร จันทร์สิงห์. (2561). *ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสถานศึกษากับการทำงานเป็นทีมในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 2*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี).
- Blake, R., & Mouton, J. (1964). *The Managerial Grid: The Key to Leadership Excellence*. Houston, TX: Gulf Publishing Company.
- Fullan, M. (2002). The change leader. *Educational Leadership*. 59(8), 16-21.
- Goleman, D. (1998). *Working with Emotional Intelligence*. Bloomsbury Publishing, London.

- Hallinger, P., & Heck, R. H. (1998). Exploring the principal's contribution to school effectiveness: 1980–1995. *School Effectiveness and School Improvement*. 9(2), 157-191.
- Heifetz, R. A., & Laurie, D. L. (1997). The work of leadership. *Harvard Business Review*. 75(1), 124-134.
- Heifetz, R. A., Grashow, A., Linsky, M. (2009). *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business School.
- Heifetz, R., A. (2020). *Adaptive Leadership Strategies: Leadership without easy answers*. Cambridge: Belknap Press.
- Hogan, T. J. (2008). The adaptive leadership maturity model. *Organization Development Journal*. 26(1), 55–61.
- Jones, K. M. (2019). Learning analytics and higher education: a proposed model for establishing informed consent mechanisms to promote student privacy and autonomy. *International Journal of Educational Technology in Higher Education*. 16(1), 1-22.
- Krejcie, R.V., & D.W., Morgan. (1970). Determining Sample Size for Research Activities, *Educational and Psychological Measurement*. 30(3), 607–610.
- Oplatka, I. (2012). The 2011 BELMAS Conference: new topics, diverse ideas, much more international than before. *Management in Education*. 26(1), 21-27.
- Robbins, S. (2001). *Organization Behavior* (9<sup>th</sup> ed). New Jersey: Prentice-Hall.
- Romig, D. (1996). *Breakthrough Teamwork: Out Standing Result Using Stractrued Teamwork*. Chicago: Irwin.
- Woodcock, M. (1989). *Team development manual (2nd ed.)*. Worcester, Great Britain: Billing & Son.
- Yukl, G., & Mahsud, R. (2010). Why flexible and adaptive leadership is essential. *Consulting Psychology Journal : Practice and Research*. 62(2), 81–93.

# การใช้ระบบควบคุมทางการบริหารของธุรกิจครีเอทีฟในภาวะตึงเครียดทางการเงิน

## The Use of Management Control System of a Creative Agency During Financial Distress

วรรณิ เตโชโยธิน และ ญาณิษา วิมลวงค์สกุล

Wanee Taechoyotin\* and Yanisa Wimonwokshakul\*\*

คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เจ้าหน้าที่ฝ่ายบัญชี บริษัท แรบบิท ดิจิทัล กรุ๊ป จำกัด

Faculty of Commerce and Accountancy, Thammasat University

RABBIT DIGITAL GROUP CO., LTD.

E-mail: wanee.taechoyotin@gmail.com

Date Received: 22 June 2023 Date Revised: 20 December 2023

Date Accepted: 20 December 2023 Date Published online: 27 December 2023

### บทคัดย่อ

ระบบควบคุมทางการบริหารเป็นการบูรณาการระบบควบคุมย่อยหลายระบบเข้าด้วยกันเพื่อช่วยให้องค์กรบรรลุผลตามเป้าหมาย ระบบย่อยดังกล่าวตามคำนิยามของ Simons (1995) ประกอบด้วย ระบบความเชื่อร่วม (Beliefs Systems) ระบบขอบเขต (Boundary Systems) ระบบควบคุมเชิงวินิจฉัย (Diagnostic Control Systems) และระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Control Systems) บริษัทครีเอทีฟโฆษณาที่มีการบูรณาการระบบควบคุมทั้งเชิงบวกและเชิงลบเพื่อสร้างสมดุลระหว่างความคิดสร้างสรรค์และความต้องการทางธุรกิจ ผลการศึกษาพบว่าในช่วงที่เกิดการระบาดโควิด-19 บริษัทให้น้ำหนักกับการใช้งบประมาณซึ่งเป็นระบบควบคุมเชิงวินิจฉัยมากขึ้นเพื่อให้บริษัทอยู่รอดท่ามกลางภาวะวิกฤตทางการเงิน บริษัทใช้งบประมาณยืดหยุ่นในการควบคุมรายจ่ายโดยใช้งบประมาณที่มีเป้าหมายกำไรต่ำสุดในช่วงต้นปีงบประมาณเพื่อกำหนดวงเงินสูงสุดของรายจ่าย และมีการทบทวนว่ารายได้เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ทุกไตรมาสเพื่อปรับว่าจะใช้งบประมาณยืดหยุ่นที่มีความผ่อนปรนมากขึ้นหรือไม่ รายจ่ายของบริษัทมิได้มี

\* รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Associate Professor, Department of Accounting, Thammasat University

\*\* เจ้าหน้าที่ฝ่ายบัญชี บริษัท แรบบิท ดิจิทัล กรุ๊ป จำกัด Accounting Officer, Rabbit Digital Group, Co., Ltd.

อัตราต่อหน่วยเช่นเดียวกับธุรกิจผลิตสินค้า ดังนั้นการจัดทำงบประมาณยืดหยุ่นจึงใช้วิธีการจัดลำดับความสำคัญของรายจ่าย กล่าวคือ รายจ่ายสำหรับกิจกรรมสั้นทางการจะถูกตัดออกก่อน ในขณะที่รายจ่ายที่มีภาระผูกพันจะถูกตัดออกเป็นลำดับท้าย

**คำสำคัญ:** ระบบควบคุมทางการบริหาร ระบบการควบคุม งบประมาณยืดหยุ่น ความคิดสร้างสรรค์

### Abstract

Management control system is the integration of various control systems created to enable business to achieve its objectives. According to Simons (1995), the control systems consist of Beliefs Systems, Boundary Systems, Diagnostic Control Systems and Interactive Control Systems. The case in this study is an advertising agency that balances positive and negative control systems to foster creativity yet satisfy business needs. The results indicate that during pandemic COVID-19, the company puts more emphasis on budgeting which is one of diagnostic control systems to survive financial crisis. Specifically, flexible budgets with different target profits are used. At the beginning of the fiscal year, the budget with the lowest profit target was used to set the spending limits and those limits would be loosened if quarterly revenue results are improved. Since most of its expenditures are not unit-based as in manufacturing firms, flexible budgets were prepared based on prioritization of activities and postponed recreational activities before other necessary obligations.

**Keywords:** Management control system, Levers of control, Flexible budget, Creativity.

### บทนำ

ระบบควบคุมทางการบริหาร (Management Control System) เป็นเครื่องมือที่องค์กรนำมาใช้ในการกำกับดูแลให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่มีขนาดใหญ่และมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้บริหารหลายระดับที่อาจมีเป้าหมายระดับบุคคลแตกต่างกัน และหากเป้าหมายส่วนบุคคลขัดแย้งกับเป้าหมายรวมขององค์กรก็อาจสร้างความเสียหายให้กับองค์กรทั้งด้านตัวเงินและไม่ใช่ว่าตัวเงิน เช่น ชื่อเสียงหรือการขาดการยอมรับจากภายนอก ที่หากสูญเสียแล้วการเรียกกลับคืนจะทำได้ยากลำบาก ระบบควบคุมทางการบริหารจึงมีความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในยุคที่เทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงในทุกมิติของสังคม ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) เป็นคุณลักษณะที่ทุกองค์กรต้องการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน (Amabile, Conti, Coon, Lazenby, & Herron, 1996; Anderson, Potočnik, & Zhou, 2014) จึงมีความวิตกกังวลว่าระบบควบคุมทางการบริหาร

จะเป็นอุปสรรคขัดขวางความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) หรือไม่ แต่ Simons (1995) ได้โต้แย้งว่าระบบควบคุมทางการบริหารไม่ได้มีความหมายจำกัดเพียงเป็นเครื่องมือการวัดผลการดำเนินงาน เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายว่าบรรลุผลตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่ หรือมิได้หมายถึงการกำกับหรือสั่งการเพื่อให้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดเท่านั้น แต่ระบบควบคุมทางการบริหารเป็นการสร้างสมดุลของเครื่องมือควบคุมที่มีรูปแบบที่ต่างกักันตั้งแต่การสร้างทัศนคติ การแลกเปลี่ยนสื่อสาร การกำกับดูแล อันสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 4 ระบบควบคุมย่อย คือ ระบบความเชื่อร่วม (Beliefs Systems) ที่เป็นการควบคุมระดับสูง ไม่มีการกำกับการปฏิบัติงานในรายละเอียดแต่ใช้การสื่อสารถึงค่านิยมหลัก (Core Values) เพื่อสร้างความเข้าใจและปลูกฝังทัศนคติที่เป็นพื้นฐานในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ระบบขอบเขต (Boundary Systems) เป็นระบบที่กำหนดข้อห้ามว่าการกระทำใดไม่เป็นที่ยอมรับขององค์กร ระบบควบคุมเชิงวินิจฉัย (Diagnostic Control Systems) เป็นระบบที่ให้ข้อมูลเพื่อการติดตามผลลัพธ์ในระดับปฏิบัติการว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือเป้าที่กำหนดไว้หรือไม่ และระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Control Systems) เป็นระบบที่กำหนดให้มีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน เพื่อสื่อสารถึงประเด็นสำคัญทางกลยุทธ์อย่างสม่ำเสมอ ระบบควบคุมทางการบริหารเป็นระบบที่บูรณาการเครื่องมือการควบคุมทั้งหมดให้เป็นองค์รวม โดยการสร้างสมดุลของการควบคุมทุกระบบ หรือเรียกว่าระบบควบคุม (Levers of Control) งานวิจัยที่ใช้กรอบแนวคิดของ Simons (1995) เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบควบคุมทางการบริหารและความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) พบว่าระบบควบคุม นอกจากจะไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางความคิดสร้างสรรค์แล้วยังส่งผลให้องค์กรมีความคิดสร้างสรรค์เพิ่มมากขึ้น และทำให้ผลประกอบการขององค์กรดีขึ้นอันเกิดจากการที่พนักงานมีแรงกระตุ้นจากภายในให้คิดค้นช่องทางหรือโอกาสใหม่ของธุรกิจ รวมทั้งแนวทางการดำเนินงานใหม่ เพื่อแก้ปัญหาเดิมภายใต้การรับรู้ถึงข้อจำกัดทางการเงิน (Chen, Lill, & Vance, 2020; Cools, Stouthuysen, & Abbeele, 2017; Davila & Ditillo, 2017; Mundy, 2010; Spekle, Elten, & Widener, 2017)

การออกแบบให้ระบบควบคุมทั้งหมดทำงานประสานกันอย่างลงตัวจะช่วยขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าประสงค์ภายใต้สถานการณ์ที่มีการแข่งขันสูงได้ อย่างไรก็ตาม การผสมผสานมาตรการควบคุมดังกล่าวไม่มีสูตรสำเร็จที่สามารถใช้ได้กับทุกองค์กร แต่ขึ้นอยู่กับบริบทและสภาพแวดล้อมที่องค์กรนั้น ๆ เผชิญอยู่ แม้แต่องค์กรที่อยู่ในธุรกิจเดียวกัน เช่น ธุรกิจผลิตเสื้อผ้าแฟชั่นที่มีตำแหน่งทางการตลาดที่แตกต่างกัน ก็มีการออกแบบระบบควบคุมทางการบริหารที่ต่างกักัน (Davila & Ditillo, 2017) นอกจากนี้ Cools et al. (2017) ใช้กรณีศึกษาในการวิจัยรูปแบบของงบประมาณซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบบควบคุมทางการบริหาร และพบว่าลักษณะของความคิดสร้างสรรค์ที่จำเป็นต้องมีในการผลิตสินค้าและบริการที่ต่างกักัน ก็นำไปสู่รูปแบบที่ต่างกักันของการใช้งบประมาณเพื่อการบริหารงาน ผลวิจัยดังกล่าวเป็นไปตามทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ (Contingency Theory) นั่นคือ การนำเครื่องมือทางการบริหารไปใช้ในองค์กร ต้องพิจารณาถึงภารกิจ ความจำเป็น โครงสร้างองค์กรรวมถึงสถานะแวดล้อมและปรับให้เหมาะสมเป็นราย ๆ ไป บทความวิจัยนี้จะต่อยอดจากงานวิจัยในอดีตด้วยการศึกษาแนวปฏิบัติของระบบควบคุมของบริษัทเอกชนซีโฆเมฆาแห่ง

หนึ่งในประเทศไทย ที่เป็นผู้ให้บริการผลิตสื่อทั้งสื่อโฆษณาแบบดั้งเดิมและสื่อดิจิทัล นอกเหนือจากบุคลิกลักษณะของบริษัทที่มีความทันสมัย คล่องตัวแล้ว การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาในช่วงเกิดวิกฤตการณ์โควิด-19 ที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกประกาศปิดน่านฟ้า ควบคุมการเดินทางเข้าออกจากประเทศ รวมทั้งการปิดธุรกิจภายในประเทศทำให้เศรษฐกิจทั่วโลกซบเซาอย่างรุนแรง บริษัทต้องลดค่าใช้จ่ายเพื่อประคองตัวให้ผ่านพ้นภาวะวิกฤตที่กินระยะเวลายาวนาน ในภาวะวิกฤตทางการเงิน ค่าใช้จ่ายที่บริษัทในสหรัฐอเมริกาเลือกตัดมากที่สุดคือ ค่าการตลาด ซึ่งปรับลดลงร้อยละ 25 จากแผนงานเดิมของปี 2020 ในขณะที่ปรับลดค่าวิจัยและพัฒนาเป็นอันดับแรกแต่ผลวิจัยที่ออกมากลับไม่เป็นไปตามการคาดการณ์ บริษัทกลับเลือกที่จะประหยัดค่าใช้จ่ายการตลาดเป็นอันดับต้น บริษัทในประเทศไทยก็มีพฤติกรรมที่คล้ายคลึงกันคือลดค่าใช้จ่ายการตลาดลงในภาวะวิกฤตทางการเงิน (MBA Magazine, 2022) การที่บริษัทเลือกปรับลดค่าการตลาดหรือชะลอการใช้จ่ายโฆษณาส่งผลโดยตรงต่อรายได้ของบริษัทกรณีศึกษาซึ่งเป็นผู้ผลิตสื่อโฆษณา บริษัทกรณีศึกษานี้จึงมีความน่าสนใจสำหรับการศึกษาถึงแนวปฏิบัติของระบบควบคุมทางการบริหาร เพราะเป็นบริษัทที่ต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ในระดับสูงเพื่อออกแบบชิ้นงาน และอยู่ในช่วงเวลาที่ต้องเผชิญกับความตึงเครียดทางการเงิน หรืออยู่ในภาวะที่ต้องมีการถ่วงดุลระหว่างความคิดสร้างสรรค์และข้อจำกัดทางการเงินนั่นเอง

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในรูปแบบของกรณีศึกษา ซึ่งมีความเหมาะสมกับการศึกษาประเด็นร่วมสมัย ในสภาพแวดล้อมจริงที่ไม่มีการควบคุมตัวแปร และต้องการตอบคำถามประเภท “อย่างไร” และ “เพราะเหตุใด” (Yin, 2014) โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารระดับสูงแบบกึ่งโครงสร้าง ของบริษัทเอเจนซีโฆษณาแห่งหนึ่งในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่าบริษัทกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้มีการประสมประสานระบบการควบคุมเชิงบวกหรือระบบที่ส่งเสริมให้บุคลากรสร้างสรรค์งานอย่างไร้ขีดจำกัด ในขณะที่เดียวกันก็มีระบบการควบคุมเชิงลบหรือระบบที่จำกัดพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ของบุคลากร และเมื่อประสบภาวะวิกฤตทางการเงิน บริษัทยังคงใช้ระบบควบคุมที่มีอยู่แต่ปรับเพิ่มสำคัญให้กับระบบควบคุมที่จำกัดวงเงินรายจ่ายเพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤตการณ์ทางการเงินให้ได้ งานวิจัยชิ้นนี้น่าจะเป็นประโยชน์กับแวดวงวิชาการและองค์กรทั่วไป ที่แสดงให้เห็นว่าระบบควบคุมทางการบริหารเป็นระบบที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของธุรกิจ แม้แต่ธุรกิจที่ต้องการความคิดสร้างสรรค์ ความยืดหยุ่นหรือความคล่องตัวสูงก็ตาม

บทความวิจัยนี้จะอธิบายรายละเอียดของการดำเนินงานในหัวข้อต่อไป โดยเริ่มจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยใช้แนวคิดระบบควบคุม (Levers of Control) ของ Simons (1995) รวมทั้งหลักฐานเชิงประจักษ์ จากนั้นจะอธิบายถึงวิธีดำเนินการวิจัย ผลการวิจัย และการอภิปรายสรุปผลและข้อเสนอแนะ

## ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบควบคุมทางการบริหาร มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรูปแบบของระบบควบคุมทางการบริหารที่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ส่งผลให้องค์กรต้องปรับตัวตลอดเวลา ทำให้การมุ่งหาคำตอบว่ารูปแบบของระบบควบคุมทางการบริหารใดจะมีความเหมาะสมในสถานการณ์นั้น ๆ จึงเกือบจะเป็นไปไม่ได้ เพราะกว่าจะได้คำตอบที่ได้รับการพิสูจน์จากผลการวิจัย สภาพแวดล้อมของการดำเนินงานก็เปลี่ยนไปแล้ว Otley (2016) จึงเสนอว่างานวิจัยเกี่ยวกับระบบควบคุมทางการบริหารจึงควรเน้นพลวัต และให้ความสำคัญกับกลไกของการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของระบบควบคุมทางการบริหารมากกว่าที่จะพยายามให้คำแนะนำถึงรูปแบบการบริหารที่ดีที่สุดที่มีลักษณะคงที่ สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Otley (2016) งานวิจัยชิ้นนี้จึงจะศึกษาระบบควบคุมทางการบริหารของบริษัทกรณีศึกษาในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ว่าบริษัทมีการปรับตัวอย่างไรบ้าง โดยใช้กรอบแนวคิดของ Simons (1995) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ดังนั้นในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 2 หัวข้อคือ 1) ระบบควบคุม (Levers of Control) และ 2) หลักฐานเชิงประจักษ์ของระบบควบคุม (Empirical Evidence of Levers of Control)

### ระบบการควบคุม (Levers of Control)

การนำระบบควบคุมทางการบริหารไปใช้ให้ประสบความสำเร็จต้องมีการออกแบบให้การควบคุมอยู่ในระดับที่เหมาะสมและเปิดโอกาสให้องค์กรมีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อการสร้างนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง ในยุคที่เทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด องค์กรที่มีความแตกต่างโดดเด่นจากคู่แข่งชั้นจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่าองค์กรที่มีความเคร่งครัดและปรับตัวช้า Simons (1995) นำเสนอระบบการควบคุม 4 รูปแบบ (Levers of Control) ที่มีความแตกต่างกันในแง่ของวิธีและแนวทางการควบคุม การออกแบบระบบควบคุมทั้ง 4 รูปแบบให้ทำงานสอดประสานกันอย่างเหมาะสมจะช่วยให้สามารถขับเคลื่อนกลยุทธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการให้อำนาจ (Empower) กับบุคลากรเพื่อให้องค์กรสามารถปรับตัวกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างทัน่วงที่ แต่ในขณะเดียวกันก็มีการสร้างมั่นใจว่าองค์กรกำลังดำเนินไปในทิศทางที่ต้องการ ระบบควบคุมดังกล่าวประกอบด้วย

1. ระบบความเชื่อร่วม (Beliefs Systems) (Simon, 1995)
2. ระบบกำหนดขอบเขต (Boundary Systems) (Simon, 1995)
3. ระบบควบคุมเชิงวินิจฉัย (Diagnostic Control Systems) (Simon, 1995)
4. ระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Control Systems) (Simon, 1995)

## ระบบความเชื่อร่วม (Beliefs Systems)

เป็นระบบที่ใช้การสื่อสารถึงค่านิยมหลัก (Core Values) ที่เป็นบรรทัดฐานการดำเนินกิจกรรมขององค์กร โดยมีแนวคิดที่ว่าเมื่อบุคลากรทั่วทั้งองค์กรมีความเข้าใจค่านิยมหลักอันเกิดจากการสื่อสารอย่างสม่ำเสมอจนเกิดทัศนคติที่สอดคล้องกับค่านิยมดังกล่าวแล้ว ก็จะปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่องค์กรต้องการ โดยมีต้องมีการควบคุมหรือกำกับการทำงานในรายละเอียด ทั้งนี้การสื่อสารดังกล่าวมิได้หมายความถึงเฉพาะการสื่อสารไม่ว่าด้วยลายลักษณ์อักษรหรือวาจา แต่หมายความรวมถึงการดำรงตนของผู้บริหารที่สอดคล้องกับค่านิยมหลักขององค์กรอย่างสม่ำเสมอและเป็นตัวอย่างที่ดีจนบุคลากรซึมซับค่านิยมดังกล่าว (Simon, 1995)

## ระบบกำหนดขอบเขต (Boundary Systems)

เป็นระบบที่ระบุชัดเจนถึงสิ่งที่เป็นข้อห้าม เช่น บริษัทที่ปรึกษาธุรกิจอาจกำหนดมาตรการห้ามบุคลากรเปิดเผยความลับของลูกค้าอย่างเด็ดขาด เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าว่าความลับทางการค้าจะไม่รั่วไหล ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับธุรกิจให้คำปรึกษา การควบคุมในลักษณะนี้เปิดโอกาสให้มีการสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ ๆ ได้มากกว่าการระบุว่าบุคลากรสามารถทำอะไรได้บ้าง ซึ่งจะเป็นการกำหนดกรอบโดยปริยายสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการใช้ระบบกำหนดขอบเขตคือ ควรกำหนดเฉพาะข้อห้ามที่มีความสำคัญมากเท่านั้น การกำหนดข้อห้ามปลีกย่อยจะลดความเข้มข้นของมาตรการสำคัญที่องค์กรต้องการสื่อ (Simon, 1995)

## ระบบควบคุมเชิงวินิจฉัย (Diagnostic Control Systems)

เป็นระบบควบคุมในแง่ของการให้ข้อมูลเพื่อการประเมินผล ทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบว่ามีการปฏิบัติตามมาตรฐานที่วางไว้หรือไม่ และการเบี่ยงเบนไปเกิดจากการปฏิบัติในจุดใด การสอบถามสาเหตุและดำเนินการแก้ไขจะทำให้เกิดการเรียนรู้และองค์กรสามารถเดินไปในทิศทางที่ต้องการได้ งบประมาณและการวิเคราะห์ผลต่าง (Budgeting and Variance Analysis) เป็นตัวอย่างของเครื่องมือตามแนวคิดของระบบควบคุมเชิงวินิจฉัย นั่นคือ มีการวางแผนที่ถ่ายทอดออกมาเป็นตัวเลข และนักบัญชีจะให้ข้อมูลผลการดำเนินงานเป็นระยะตลอดปีงบประมาณเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถประเมินตนเองและปรับปรุงให้ผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายได้ ระบบงบประมาณเอื้อต่อการบริหารตามข้อยกเว้น (Management by Exception) ที่ผู้บริหารสามารถเน้นเฉพาะประเด็นที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐาน ช่วยลดภาระจากการบริหารในรายละเอียดและทุ่มเทกับภาพรวมของการขับเคลื่อนกลยุทธ์ขององค์กรได้ (Simon, 1995)

## ระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Control Systems)

เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่และซับซ้อนมากขึ้น การปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์กรจะน้อยลงทำให้การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ลดลงไปด้วย ระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์เป็นระบบที่ผลักดันให้เกิดการสนทนาระหว่างผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ตัวอย่างของระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์คือ การกำหนดให้มี

การประชุมเป็นประจำทุกสัปดาห์หรือทุกเดือน ทำให้ผู้บริหารระดับสูงที่มีโอกาสน้อยในการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นได้ทราบสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ในขณะที่ผู้บริหารระดับรองลงมาหรือผู้ปฏิบัติงานจะได้ทราบถึงประเด็นสำคัญที่องค์กรเผชิญอยู่ การสนทนาแบบเผชิญหน้าเอื้อต่อการระดมความคิดเพื่อเสาะหาแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหาหรือโอกาสใหม่ในการดำเนินธุรกิจ อย่างไรก็ตามวาระการประชุมควรเป็นประเด็นเชิงกลยุทธ์หรือเป็นการตัดสินใจระดับนโยบาย จึงจะทำให้ระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนกลยุทธ์อย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่าระบบควบคุมข้างต้นมีแนวคิดของการควบคุมสองแนวทางคือ ด้านบวกและด้านลบ ด้านบวกคือ ระบบความเชื่อร่วมและระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ ในขณะที่ด้านลบคือ ระบบควบคุมเชิงวินิจฉัยและระบบกำหนดขอบเขต โดยทั้ง 4 ระบบทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย กล่าวคือ ระบบความเชื่อร่วมจูงใจให้พนักงานกล้าคิดสิ่งใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเสาะหาโอกาสทางธุรกิจใหม่ หรือคิดค้นแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหาเดิมที่มีอยู่อย่างสอดคล้องกับค่านิยมหลักและพันธกิจขององค์กร ระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์เป็นการสื่อสารทั่วทั้งองค์กรถึงประเด็นสำคัญในสายตาของผู้บริหารระดับสูงทั้งในแง่ของโอกาสและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น ในขณะเดียวกันการสื่อสารอย่างเป็นทางการผ่านระบบกำหนดขอบเขตเป็นการล้อมกรอบมิให้เกิดการออกนอกกลุ่มนอกทาง และระบบควบคุมวินิจฉัยจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานเป็นระยะเพื่อให้พนักงานเปรียบเทียบสิ่งที่เกิดจริงกับเป้าที่กำหนดและเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การให้ค่าน้ำหนักในแต่ละมาตรการควบคุมจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทซึ่งไม่มีสูตรสำเร็จตายตัวว่าควรให้น้ำหนักเท่าใดกับแนวทางใด ต้องพิจารณาแล้วแต่สถานการณ์ ดังจะเห็นได้จากหลักฐานเชิงประจักษ์ที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป (Simon, 1995)

### หลักฐานเชิงประจักษ์ของระบบการควบคุม (Empirical Evidence of Levers of Control)

ระบบควบคุม 4 รูปแบบข้างต้นได้รับความสนใจและยอมรับอย่างมากทั้งในแวดวงวิชาการและในทางปฏิบัติ เพราะทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนและเห็นความสัมพันธ์เป็นองค์รวมของระบบควบคุมทุกรูปแบบที่นำมาใช้ สามารถประเมินได้อย่างครอบคลุมว่าระบบควบคุมทางการบริหารที่กิจการออกแบบนั้น มีช่องโหว่ใดที่ควรเพิ่มเติมเพื่อให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้อีกหรือไม่ Simons (2000) เน้นย้ำว่าการควบคุมทั้ง 4 รูปแบบต้องทำงานร่วมกันเป็นระบบในการผลักดันกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ระบบควบคุมย่อยทั้งแนวบวกและแนวลบจะต้านกันไปมา เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการหาโอกาสใหม่ทางนวัตกรรมและแรงกดดันให้บรรลุเป้าหมายที่ส่งผลกำไรต่อองค์กร

Spekle' et al. (2017) ใช้แบบสอบถามรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารหน่วยธุรกิจในประเทศเนเธอร์แลนด์ อันประกอบด้วยธุรกิจบริการ ค่าปลีกและค้าส่ง การเงิน ประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจผลิต ผลวิจัยชี้ให้เห็นว่าการควบคุมในองค์กรมีลักษณะ “ขับเคลื่อนไปด้วยกัน (Move Together)” กล่าวคือ มีการบูรณาการระบบควบคุมทั้ง 4 รูปแบบเข้าเป็นองค์รวมตามที่ Simons (2000) ได้นำเสนอไว้ และพบว่าการประสานพลังกันของมาตรการควบคุมที่นำมาใช้พร้อมกันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์กับองค์กรได้

มากกว่าผลรวมของประโยชน์จากแต่ละมาตรการที่นำมาใช้แยกกันอย่างอิสระเสียอีก ระบบควบคุมสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อโดยตรงต่อความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) และเอื้อโดยอ้อมผ่านการให้อำนาจ (Empowerment) กับบุคลากร ซึ่งเป็นแนวคิดการบริหารงานสมัยใหม่ที่ให้คุณค่ากับแรงผลักดันไปสู่เป้าหมาย อันเกิดจากจิตใจมากกว่าการบังคับจากภายนอก หน่วยงานที่ออกแบบระบบควบคุมอย่างเหมาะสมจะเป็นหน่วยงานที่ใช้ข้อมูลเป็นตัวขับเคลื่อน ทำให้บุคลากรมีความตระหนักรู้ว่าตนเองมีอำนาจในการเลือกกระทำ สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง จึงมีแรงจูงใจในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ในองค์กรแต่ยังอยู่ในแนวทางของวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร เช่นเดียวกับ Chen et al. (2020) ที่ใช้แบบสอบถามรวบรวมข้อมูลจากพนักงานในหลากหลายตำแหน่งงานในสหรัฐอเมริกา และพบว่าแรงจูงใจจากตนเอง (Autonomous Motivation) ทำให้บุคลากรทุ่มเทกับงานมากขึ้น มีผลสัมฤทธิ์และความคิดสร้างสรรค์ที่ดีขึ้น โดยแรงจูงใจจากตนเองได้รับอิทธิพลทางบวกจากระบบควบคุมเชิงวินิจฉัย (Diagnostic Control Systems) ผนวกกับระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Control Systems) แต่หากวิเคราะห์แยกกันกลับพบว่าเฉพาะระบบความเชื่อร่วม (Beliefs Systems) และระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Control Systems) ที่เป็นระบบควบคุมเชิงบวกเท่านั้นที่ทำให้บุคลากรมีแรงจูงใจจากตนเอง (Autonomous Motivation) มากขึ้น ในทางตรงข้ามระบบกำหนดขอบเขต (Boundary Systems) และระบบควบคุมเชิงวินิจฉัย (Diagnostic Control Systems) ที่เป็นระบบควบคุมเชิงลบจะลดระดับแรงจูงใจจากตนเอง (Autonomous Motivation) หากมีการใช้โดยอิสระ ตอกย้ำความจำเป็นของการต้องบูรณาการระหว่างมาตรการควบคุมทั้งหลายที่นำมาใช้ในองค์กร

แม้แต่ในกลุ่มนักร้องออกแบบของธุรกิจแฟชั่นที่เป็นการดำเนินงานของศิลปินที่ต้องการอิสระทางความคิดอย่างเต็มที่ ในการออกแบบเพื่อให้สินค้ามีความสวยงามโดดเด่นแตกต่างจากคู่แข่งก็ยังมีระบบควบคุมทางการบริหาร Davila & Ditillo (2017) จัดกลุ่มของมาตรการควบคุมออกเป็นสองกลุ่มคือ การควบคุมเชิงกำกับ (Directional Controls) ซึ่งเทียบเคียงได้กับระบบควบคุมเชิงลบ และการควบคุมเชิงสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Controls) ที่เทียบเคียงได้กับระบบควบคุมเชิงบวกของ Simons (1995) สาเหตุที่ Davila & Ditillo (2017) จัดกลุ่มของระบบควบคุมแตกต่างจากระบบควบคุมของ Simons (1995) เพราะธุรกิจแฟชั่นไม่มีการให้รางวัลเพิ่มเติมเป็นตัวเงินกับกลุ่มนักร้องออกแบบ แต่แรงจูงใจเกิดจากความภาคภูมิใจที่ได้รังสรรค์งานที่มีคุณค่าและได้รับการยอมรับในวงกว้าง ในขณะที่วงเงินงบประมาณสำหรับการผลิตเสื้อผ้าในแต่ละคอลเลคชันก็มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อวัดผลการปฏิบัติงานแต่เป็นการให้ข้อมูลเพื่อให้กลุ่มนักร้องออกแบบทราบถึงทรัพยากรที่มีอยู่สำหรับคอลเลคชันนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ถึงวัตถุประสงค์ของมาตรการควบคุมที่ใช้จะเห็นว่ามี ความคล้ายคลึงกับธุรกิจทั่วไปนั่นคือ เป็นระบบควบคุมที่มีการถ่วงดุลระหว่างการให้อิสระในการออกแบบและความจำเป็นที่ต้องบรรลุเป้าหมายทางธุรกิจ โดยมาตรการทั้งสองกลุ่มจะทำงานสอดประสานกันเพื่อให้กลุ่มนักร้องออกแบบสร้างสรรค์งานที่ตอบโจทย์ความต้องการของตลาดในขณะเดียวกันก็ยิ่งทำให้บริษัทมีผลตอบแทนทางการเงินมากเพียงพอที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้

แนวทางการบูรณาการระบบควบคุมขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย Davila & Ditillo (2017) พบว่าบริษัท ทัศนศึกษาที่ผลิตเสื้อผ้าสำหรับกลุ่มลูกค้ากำลังซื้อสูงให้น้ำหนักกับการควบคุมเชิงสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Controls) มากกว่าระบบควบคุมเชิงกำกับ (Directional Controls) และระบบควบคุมจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าบริษัททัศนศึกษาที่ผลิตเสื้อผ้าสำหรับกลุ่มลูกค้ากำลังซื้อต่ำ นั่นคือ นักออกแบบที่เน้นกลุ่มลูกค้ากำลังซื้อสูงมีอิสระในการออกแบบมากกว่า เน้นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาชิกในทีม เพื่อให้ได้ข้อสรุปถึงแนวทางของคอลเลคชั่น ในแง่ของงบประมาณก็มีการเจรจาต่อรองตลอดกระบวนการ ออกแบบต่างจากบริษัทที่เน้นกลุ่มลูกค้ากำลังซื้อต่ำ ที่งบประมาณถูกกำหนดตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ ซึ่งบริษัททั้งสองกลุ่มก็ประสบความสำเร็จสอดคล้องกับตำแหน่งทางกลยุทธ์ที่วางไว้และมีผลการดำเนินงานที่ดี ตอกย้ำว่า ระบบควบคุมทางการบริหารที่ดีคือ ระบบที่ถูกรออกแบบโดยคำนึงถึงสถานะแวดล้อมขององค์กรอย่างพิถีพิถันนั่นเอง

นอกจากนี้ การใช้เครื่องมือในการควบคุมเช่น การใช้งบประมาณก็มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระดับของความคิดสร้างสรรค์ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินกิจกรรม Cools et al. (2017) ศึกษาถึงการใช้งบประมาณของบริษัทที่เน้นความคิดสร้างสรรค์จำนวน 4 บริษัท ประกอบด้วยธุรกิจผลิตเฟอร์นิเจอร์ตามสั่ง ธุรกิจรับตกแต่งภายใน ธุรกิจผลิตรายการโทรทัศน์ และธุรกิจผลิตสื่อโฆษณา และพบว่าทั้งสี่บริษัทมีการใช้งบประมาณในรูปแบบที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับระดับของความคิดสร้างสรรค์ที่พนักงานต้องมีเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า โดยบริษัทที่โจทย์ความต้องการของลูกค้าคลุมเครือที่สุดคือ บริษัทผลิตสื่อโฆษณา จะใช้งบประมาณในเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Use) หรือใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการสื่อสารภายในองค์กรมากกว่าเพื่อวัตถุประสงค์วัดผลการดำเนินงาน ในขณะที่บริษัทผลิตเฟอร์นิเจอร์ที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์มีขอบเขตที่ชัดเจนกว่าจะใช้งบประมาณในเชิงวินิจฉัย (Diagnostic Use) หรือใช้งบประมาณในลักษณะเป็นการกำหนดเป้าหมายและให้ข้อมูลว่าแต่ละส่วนงานมีผลการปฏิบัติงานอย่างไรเมื่อเทียบกับเป้าที่กำหนดไว้ ซึ่งทั้ง 4 บริษัทก็ดำเนินธุรกิจได้ประสบความสำเร็จมาอย่างยาวนาน โดยบริษัทที่อายุน้อยที่สุดคือ 15 ปีและบริษัทที่อายุมากที่สุดคือ 45 ปี สอดคล้องกับทฤษฎีบริหารตามสถานการณ์ (Contingency Theory) นั่นคือ ระบบควบคุมทางการบริหารก็เช่นเดียวกับมาตรการบริหารอื่นคือ ต้องพิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมองค์กรเป็นสำคัญ ระบบควบคุมที่ช่วยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถมีได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกิจนั่นเอง

งานวิจัยในอดีตชี้ให้เห็นว่าการออกแบบระบบควบคุมทางการบริหารที่เหมาะสม จะสร้างสิ่งแวดล้อมที่กระตุ้นให้พนักงานสามารถใช้ความคิดสร้างสรรค์ที่สอดคล้องกับค่านิยมหลักขององค์กร มาตรการควบคุมที่เป็นข้อจำกัดเช่น งบประมาณที่มีสำหรับแต่ละโครงการแทนที่จะเป็นอุปสรรคขัดขวางความคิดสร้างสรรค์กลับเป็นการกระตุ้นให้บุคลากรต้องคิดค้นและค้นหาแนวทางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้อยู่ในกรอบของงบประมาณที่กำหนด (Mundy, 2010)

## วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาต่อยอดจากงานวิจัยในอดีตโดยใช้รูปแบบของกรณีศึกษา (Case Study Research Method) ซึ่งถือเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพประเภทหนึ่ง ที่มีความเหมาะสมกับงานวิจัยที่ศึกษาประเด็นร่วมสมัย ในสภาพแวดล้อมจริงที่ไม่มีการควบคุมตัวแปร และต้องการตอบคำถามประเภท “อย่างไร” และ “เพราะเหตุใด” (Yin, 2014) นอกจากนี้การใช้กรณีศึกษาในบริบทจริงยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Otley (2016) ที่ว่าการศึกษเกี่ยวกับระบบควบคุมทางการบริหาร (Management Control System) ควรกระทำเป็นองค์รวมเนื่องจากมีตัวแปร (Contingent Variables) ที่ส่งผลพร้อมกันหลายตัวแปร งานวิจัยนี้เลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) คือ บริษัทเอเจนซีโฆษณาแห่งหนึ่งในประเทศไทย เพื่อศึกษาการใช้ระบบควบคุมทางการบริหารในสถานการณ์ที่มีความพิเศษกล่าวคือ บริการที่บริษัทส่งมอบให้ลูกค้าต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ในระดับสูง พนักงานของบริษัทประกอบด้วยบุคลากรรุ่นใหม่ที่ต้องการความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน และในขณะเดียวกันกำลังเผชิญภาวะตึงเครียดทางการเงิน ซึ่งเป็นภาวะที่อาจจะไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานแบบยืดหยุ่นเพื่อสร้างสรรค์งาน จึงมีความน่าสนใจว่าบริษัทได้มีการใช้ระบบควบคุมทางการบริหาร (Management Control System) หรือไม่ อย่างไร โดยใช้กรอบแนวคิดของ Simons (1995)

ผู้วิจัยได้ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประธานกรรมการบริหารหนึ่งครั้ง และผู้จัดการฝ่ายบัญชี อีกหนึ่งครั้ง ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 และจากการสังเกตการณ์สภาพแวดล้อมของบริษัท ส่วนข้อมูลทุติยภูมิรวบรวมจากงานวิจัย บทความ เอกสารทางวิชาการ รวมทั้งบทสัมภาษณ์ประธานกรรมการบริหารที่เผยแพร่ในช่องทางต่าง ๆ และในเว็บไซต์ของบริษัท การสัมภาษณ์เป็นแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) กล่าวคือ เตรียมประเด็นและข้อคำถามไว้ล่วงหน้า และสอบถามเพิ่มเติมตามความเหมาะสมในระหว่างการสัมภาษณ์ โดยขออนุญาตบันทึกเสียงขณะทำการสัมภาษณ์

### บริษัทกรณีศึกษาและสภาพแวดล้อมในช่วงของการศึกษา

บริษัทกรณีศึกษา เป็นผู้ให้บริการด้านงานสร้างสรรค์ทั้งออนไลน์และออฟไลน์ ครอบคลุมเรื่องการตลาดทั้งการวางกลยุทธ์และการผลิตสื่อ และในช่วงหลังเน้นหนักการให้บริการดิจิทัล ตั้งแต่การออกแบบเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน การผลิตดิจิทัลคอนเทนต์และการวิเคราะห์ข้อมูล หรือเรียกว่าให้บริการ Creative Digital Solution ครบวงจร เป็นบริษัทผู้บุกเบิกดิจิทัลเอเจนซีรายแรก ๆ ของประเทศไทย และติดอันดับ Top 19 ของเอเจนซีไทยประจำปี 2020 ที่จัดโดย Campaign Brief Asia (Marketingoops, 2020) เป็นบริษัทที่น่าสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับระบบควบคุมทางการบริหารเพราะเปิดดำเนินการมาไม่ถึง 10 ปีและพนักงานส่วนใหญ่เป็น Gen Y ที่มีลักษณะเด่นคือ เติบโตมากับเทคโนโลยียุคใหม่และ Social Media มีความมั่นใจในตนเองและมีความคาดหวังกับการทำงานมากกว่าผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน นั่นคือต้องการสมดุลระหว่างชีวิตส่วนตัวและชีวิตการทำงาน ต้องการทำงานกับบริษัทที่มีนโยบายยืดหยุ่นทั้งเวลาเข้างานและการเติบโตในอาชีพ หากพบว่าที่ทำงานไม่ตอบโจทย์ก็พร้อมจะไปทำงานกับที่อื่น (Steiner, 2016) นับว่าเป็นความท้าทาย

ของการออกแบบระบบควบคุมเพื่อบริหารจัดการคนยุคใหม่ที่ต้องการอิสระในการทำงาน และเป็นงานที่ต้องการความคิดสร้างสรรค์ ยิ่งไปกว่านั้นช่วงเวลาของการศึกษาคือปี 2563 และ 2564 เป็นช่วงเวลาการระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อทั่วโลกและทุกประเภทธุรกิจ ส่งผลให้เศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรง บริษัทส่วนใหญ่เมื่อประสบภาวะวิกฤตทางการเงินก็เลือกที่จะลดค่าใช้จ่ายการตลาดเป็นอันดับแรก (Gartner, 2020) ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อธุรกิจของบริษัทการศึกษา ดังจะเห็นได้จากการลดลงของจำนวนเงินที่ใช้ในการโฆษณาของบริษัทในประเทศไทย จากในปี พ.ศ. 2562 จำนวนเงินที่ใช้เท่ากับ 123,675 ล้านบาท ลดลงเหลือเพียง 107,752 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2563 หรือลดลงถึงร้อยละ 13 ดังปรากฏในตารางที่ 1 ยิ่งไปกว่านั้นจำนวนเงินที่ใช้ในการโฆษณาของปี พ.ศ. 2564 ก็มีความใกล้เคียงกับปี พ.ศ. 2563 ซึ่งให้เห็นว่าบริษัทการศึกษาต้องเผชิญกับภาวะตึงเครียดทางการเงินจากรายได้ที่ลดลงมากกว่าหนึ่งปีปฏิทิน นอกจากจำนวนเงินที่ใช้ในการโฆษณาของทั้งอุตสาหกรรมที่ลดลงแล้ว บริษัทยังต้องเผชิญกับการแข่งขันในธุรกิจสื่อโฆษณาที่ส่งผลต่อผลประโยชน์ของบริษัทอีกด้วย จึงนับว่ามีความเหมาะสมที่จะศึกษาถึงแนวปฏิบัติของระบบควบคุมทางการบริหารในช่วงที่ต้องมีการปรับตัวเมื่อประสบภาวะวิกฤตแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องรักษามาตรฐานในเรื่องของความคิดสร้างสรรค์

### ตารางที่ 1 เงินโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ ของประเทศไทย (Thailand Media Spending)

Media spending (Million THB)	2559	2560	2561	2562	2563	2564
TV	70,995	65,786	70,382	70,310	63,170	63,661
Internet (DAAT)	9,479	12,402	16,928	19,555	21,058	24,766
Outdoor & Transit	11,002	12,259	12,915	13,506	10,985	9,707
Cinema	5,445	6,816	7,383	8,838	4,395	3,555
Print	12,782	9,684	7,416	5,672	3,835	3,294
Radio	5,263	4,476	4,802	4,754	3,635	3,117
In-Store	703	946	1,060	1,040	674	676
<b>Total</b>	<b>115,669</b>	<b>112,369</b>	<b>120,886</b>	<b>123,675</b>	<b>107,752</b>	<b>108,776</b>

Reference: ข้อมูล Thailand Media Spending ตามรายงานของ Nielsen Advertising information service

<https://mbamagazine.net/index.php/business/marketing/item/5168-nielsen-media-spending-2022>

ตารางที่ 2 แสดงงบกำไรขาดทุน (บางส่วน) ของบริษัทการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นปีแรกของการดำเนินงานจนถึงปี พ.ศ. 2564 บริษัทมีรายได้ในปี พ.ศ. 2558 ประมาณ 60 ล้านบาท ถึงแม้เป็นบริษัทที่เพิ่งเปิดดำเนินการแต่ก็ได้รับการยอมรับในวงการเอเจนซี่ซึ่งจะเห็นได้จากการที่บริษัทได้รับรางวัล Independent Agency of The Year โดยนิตยสาร Campaign Asia ในปี 2018 หรือ พ.ศ. 2561

(Campaignasia, 2018) และจากรายได้ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด นั่นคือหลังจากเปิดดำเนินงานได้เพียงสองปี ยอดรายได้ก็เพิ่มสูงขึ้นมากกว่า 3 เท่า จนมีรายได้มากกว่า 260 ล้านบาทและมีกำไรสุทธิเท่ากับ 22 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2560 รายได้มีการชะลอตัวลงเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2561 และปี พ.ศ. 2562 แต่ค่าใช้จ่ายกลับเพิ่มมากขึ้นในปี พ.ศ. 2562 จนทำให้บริษัทมีผลขาดทุนสุทธิเกือบ 9 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2562 รายได้ของบริษัทถูกกระทบอย่างรุนแรงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2563 เนื่องจากสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด - 19 ทำให้บริษัทถูกค้าชะลอการใช้จ่ายด้านการตลาด ทำให้รายได้ของบริษัทลดลง 87 ล้านบาท (245 ล้านบาท - 158 ล้านบาท) เหลือเพียง 158 ล้านบาท หรือลดลงประมาณร้อยละ 35 จากปี พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดเริ่มคลี่คลาย บริษัทก็สามารถสร้างรายได้กลับมาอยู่ที่ 247 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2564 ใกล้เคียงกับรายได้ของปี พ.ศ. 2562 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้รายได้ จะใกล้เคียงกัน แต่บริษัทกลับมีผลกำไรเท่ากับ 3.3 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2564 ในขณะที่ปี พ.ศ. 2562 บริษัทมีผลขาดทุน 8.7 ล้านบาท

เมื่อวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายรายปี จะพบว่าอัตราต้นทุนขายต่อรายได้รวมของปี พ.ศ. 2562 ถึงปี พ.ศ. 2564 มีความใกล้เคียงกัน นั่นคือ ร้อยละ 65.59 68.56 และ 68.23 ตามลำดับ ซึ่งให้เห็นว่าผลประกอบการที่แตกต่างกันระหว่างปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2564 เกิดจากการควบคุมค่าใช้จ่ายในการขายและให้บริการเป็นหลัก และอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายในการขายและให้บริการลดลงประมาณ 18 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่บริษัทประสบวิกฤติการณ์ โดยค่าใช้จ่ายรายการนี้ยังลดลงอีกประมาณ 2 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2564 ทั้งที่รายได้เพิ่มสูงกลับมาจนเท่ากับปี พ.ศ. 2562

## ตารางที่ 2 งบกำไรขาดทุน (บางส่วน)

หน่วย: พันบาท	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
รายได้รวม	61,562	81,509	264,450	243,568	245,346	158,384	247,265
ต้นทุนขาย	33,980	n/a	175,251	143,574	160,940	108,584	168,706
ค่าใช้จ่ายในการขายและให้บริการ	20,263	n/a	66,889	92,421	92,154	73,974	71,931
ค่าใช้จ่ายรวม	54,243	115,500	242,140	235,995	253,094	182,558	240,637
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	5,040	(35,883)	22,022	7,369	(8,740)	(25,714)	3,348

Source: กรมพัฒนาธุรกิจการค้า พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2564

Department of Business Development, <https://datawarehouse.dbd.go.th/fin/profitloss/5/0105553134144>

การลดลงของรายได้ของบริษัทกรณีศึกษาในปี พ.ศ. 2563 มีแนวโน้มที่จะเกิดจากการระบาดของโควิด-19 ซึ่งทำให้จำนวนเงินที่ใช้ในการสำหรับสื่อโฆษณาของประเทศไทยลดลงร้อยละ 13 จากปี พ.ศ. 2562 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนเงินที่ใช้ในการโฆษณาของสื่อดิจิทัล (Internet (DAAT)) กลับเพิ่มขึ้นสวนทางกับจำนวนเงินที่ใช้ในการโฆษณาของทั้งอุตสาหกรรมที่มีจำนวนลดลง หากคิดเป็นร้อยละของจำนวนเงินที่ใช้ในการโฆษณารวม จะพบว่าสื่อดิจิทัลมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นทุกปีจากร้อยละ 8.19 ในปี พ.ศ. 2559 มาเป็นร้อยละ

19.54 ในปี พ.ศ. 2563 และร้อยละ 22.77 ในปี พ.ศ. 2564 ดังแสดงในตารางที่ 3 แต่รายได้ของบริษัท ภูมิศึกษาในปี พ.ศ. 2563 กลับลดลงทั้งที่ธุรกิจหลักคือสื่อดิจิทัล แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการแข่งขันของธุรกิจดิจิทัลที่รุนแรงมากขึ้น เพราะนอกจากบริษัทเอเจนซีเดิมที่เปลี่ยนมาทำดิจิทัลคอนเทนต์แล้ว ยังมีดิจิทัลเอเจนซี รายใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา Thaismescenter (2020) รวบรวมรายชื่อดิจิทัลเอเจนซีได้ถึง 130 รายในปี พ.ศ. 2563 นอกจากนี้แบรนด์ยังนิยมทำ Influencer Marketing หรือจ้างบุคคลที่มีผู้ติดตามทาง Social Media หรือที่เรียกว่า Influencer ให้ทำโฆษณาให้เข้าถึงผู้บริโภคโดยตรง จำนวน Influencer มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เพราะการทำคอนเทนต์ในปัจจุบันมีต้นทุนที่ต่ำ สามารถผลิตได้ง่ายและรวดเร็ว Influencer บางรายมีเพียง โทรศัพท์มือถือก็สามารถสร้างคอนเทนต์นำเสนอบนแพลตฟอร์มต่าง ๆ ได้และมีความยืดหยุ่นสูงกว่าจ้างบริษัท เอเจนซีให้ดำเนินการทำสื่อดิจิทัล

### ตารางที่ 3 ร้อยละของเงินโฆษณาผ่านสื่อดิจิทัลเปรียบเทียบกับเงินโฆษณารวม

Million THB	2559	2560	2561	2562	2563	2564
Internet (DAAT) ล้านบาท	9,479	12,402	16,928	19,555	21,058	24,766
Total Media Spending	115,669	112,369	120,885	123,666	107,752	108,776
Percentage of DAAT	8.19%	11.04%	14.00%	15.81%	19.54%	22.77%

**Reference:** ข้อมูลตัวเลข Internet (DAAT) กับ Total Media Spending ตามรายงานของ Nielsen Advertising information service <https://mbamagazine.net/index.php/business/marketing/item/5168-nielsen-media-spending-2022>

จากการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจโดยรวมจากการแพร่ระบาดของโควิด – 19 และสภาพการแข่งขันรุนแรงของธุรกิจโฆษณาข้างต้น จะพบว่าปี พ.ศ. 2563 เป็นปีที่บริษัทประสบภาวะวิกฤตทางการเงิน แต่ในขณะเดียวกันด้วยธรรมชาติของธุรกิจเอเจนซี ที่ต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการผลิตชิ้นงาน พนักงานส่วนใหญ่เป็น Gen Y ที่รักอิสระ ไม่ชอบการถูกบังคับ บริษัทนี้จึงมีความน่าสนใจในการศึกษาถึงการควบคุมทางการบริหาร (Management Control System) ที่ต้องรักษาสสมดุลระหว่างความคิดสร้างสรรค์และการรับมือกับแรงกดดันด้านการเงิน เพื่อให้สามารถรักษาพนักงานที่มีความสามารถไว้ ในขณะที่ต้องสร้างกำไรตามเป้าหมาย เพื่อให้บริษัทดำเนินการต่อไปได้ การสัมภาษณ์เชิงลึกจะทำให้เข้าใจถึงแนวปฏิบัติดังกล่าวได้ ซึ่งจะอธิบายในหัวข้อถัดไป

### ผลการศึกษา

ในบทนี้จะอภิปรายมาตรการที่บริษัทภูมิจินนำมาใช้ในการดำเนินงาน โดยใช้ระบบควบคุม (Levers of Control) ของ Simons (1995) เป็นกรอบในการอภิปราย

## ระบบความเชื่อร่วมและระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์

บริษัทกรณีสึกษาใช้ระบบความเชื่อร่วม (Beliefs Systems) เป็นแกนกลางของการบริหาร กล่าวคือ ปรธานกรรมการบริหารมีความชัดเจนและสม่ำเสมอในการสื่อสารถึงค่านิยมของบริษัทผ่านสื่อสารสาธารณะว่า **“มิใช่เป็นเพียงบริษัทผลิตสื่อดิจิทัล และมองว่าดิจิทัลไม่ใช่สื่อแต่คือ “The way of living” หรือวิถีชีวิตของคนที่ยั่งยืนไป การทำตลาดคือการทำความเข้าใจกับพฤติกรรมของคน และจะสอดแทรกชีวิตประจำวันของคนได้อย่างไร”** การนิยามตัวตนของบริษัทในมุมมองกว้างเป็นการเปิดโลกและส่งสัญญาณว่า บริษัทสนับสนุนให้บุคลากรคิดนอกกรอบได้อย่างเต็มที่ สอดคล้องกับลักษณะของธุรกิจที่ต้องคิดงานที่สร้างความประทับใจและความคาดหวังเพื่อตอบโจทย์การตลาดของลูกค้าอย่างมีสุนทรียะ การสื่อถึงธุรกิจนี้ในลักษณะที่เปิดกว้างเช่นนี้นอกจากเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้กับการทำงานในองค์กรแล้ว ยังเป็นการเชื่อเชิญบุคลากรที่มีความเชื่อและทัศนคติคล้ายคลึงกันมาร่วมงานกัน ลดความเสี่ยงของการจ้างบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับองค์กร

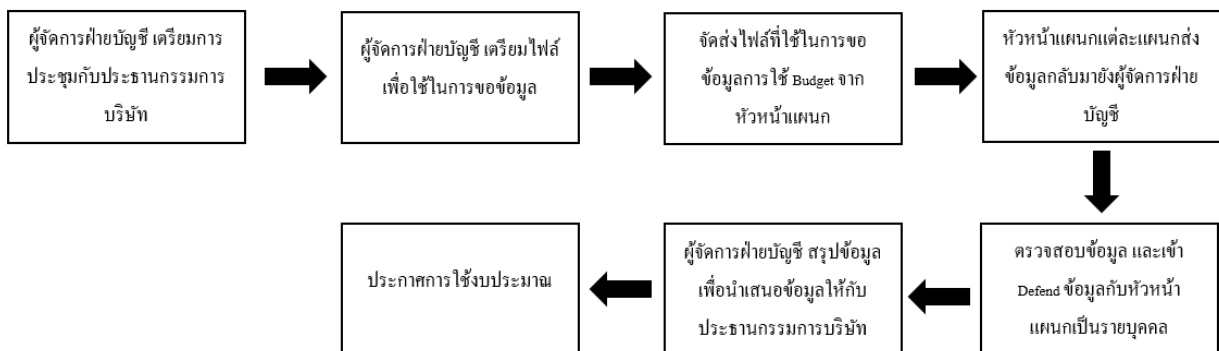
นอกจากการสื่อค่านิยมหลักด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษรแล้ว การออกแบบตกแต่งออฟฟิศก็บ่งบอกถึงแนวคิดและทัศนคติของบริษัทที่ให้ความสำคัญกับความอิสระและความไร้รูปแบบ การจัดพื้นที่ส่วนกลางที่กว้างขวาง มีโซฟาไว้ให้พนักงานนั่งหรือนอนคิดงานได้ตามอัธยาศัย มีอุปกรณ์สนทนาที่หลากหลาย เช่น โต๊ะปิงปอง โต๊ะพูลและแม้แต่ลานสเก็ตบอร์ดให้พนักงานผ่อนคลาย พื้นที่ส่วนกลางเหล่านี้ถูกคิดขึ้นมาเพื่อเน้นตอบโจทย์ความเป็นเด็กรุ่นใหม่เจเนอเรชันผู้นิยมความยืดหยุ่นให้ย้ายที่นั่งทำงานกันได้ตามชอบใจ

ในส่วนของระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ บริษัทนี้มีการจัดผังองค์กรแบบราบ (Flat Organization) เน้นการทำงานเป็นทีมมากกว่าจะเป็นสายการบังคับบัญชา กอปรกับการจัดพื้นที่ออฟฟิศให้เป็นพื้นที่โล่ง แสบไม่มีการกั้นห้อง ทำให้รู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันถึงแม้จะทำงานกันคนละแผนก ผนวกกับพื้นที่ส่วนกลางสำหรับกิจกรรมที่หลากหลายช่วยส่งเสริมให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ข้ามแผนก เพราะพนักงานทุกคนสามารถใช้พื้นที่ส่วนกลางในเวลาใดก็ได้ การเลือกทำกิจกรรมตามที่ตนสนใจก็มีโอกาสที่จะได้พบปะพูดคุยกับเพื่อนร่วมงานจากแผนกอื่นซึ่งตามปกติอาจไม่มีความจำเป็นต้องติดต่อกันโดยตรง หัวข้อสนทนาจากเพื่อนร่วมงานข้ามแผนกจะช่วยกระตุ้นให้เกิดแนวคิดใหม่ในการสร้างสรรค์งาน รวมทั้งการมีโอกาสดูแลเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้บริหารอย่างไม่เป็นทางการทำให้เกิดการรับรู้ทั่วกันถึงประเด็นสำคัญทางกลยุทธ์ที่บริษัทกำลังเผชิญอยู่

## ระบบกำหนดขอบเขตและระบบควบคุมเชิงวินิจัย

บริษัทกรณีสึกษาใช้งบประมาณเป็นระบบกำหนดขอบเขตและระบบควบคุมเชิงวินิจัย มีการจัดทำงบประมาณอย่างเป็นกิจจะลักษณะ กล่าวคือ เริ่มจัดทำงบประมาณในช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคมเพื่อใช้เป็นงบประมาณสำหรับปีที่เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนธันวาคมของปีถัดไป และใช้กระบวนการ

งบประมาณในการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดแม้ในภาวะปกติ งบประมาณจะถูกตั้งต้นไว้ด้วยตัวเลขจากประธานกรรมการ โดยตัวเลขนั้นจะผ่านการประชุมจากผู้บริหารและผู้ถือหุ้นของบริษัท และบริษัทในเครือเพื่อหารือถึงเป้าหมายในปีงบประมาณนั้น ข้อมูลที่นำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณจะดูจากภาพรวมของรายรับและรายจ่ายของบริษัทในปีก่อนหน้า เมื่อนำรายรับหักกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดแล้วได้กำไรสุทธิเท่าใดก็จะนำมาพิจารณาพร้อมกับเป้าหมายการเติบโตของธุรกิจ และการประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงต่าง ๆ เพื่อกำหนดตัวเลขตั้งต้นของงบประมาณ หลังจากนั้นจะดำเนินการขอข้อมูลงบประมาณจากหัวหน้าแผนกแต่ละแผนกโดยกรอกข้อมูลลงในแบบ (Template) ที่ฝ่ายบัญชีและการเงินจัดทำขึ้น เมื่อหัวหน้าแผนกจัดทำงบประมาณเรียบร้อยแล้ว ผู้จัดการฝ่ายบัญชีและการเงินจะรวบรวมข้อมูลและตรวจสอบความถูกต้อง หลังจากนั้นจะเข้าสอบถามกับหัวหน้าแผนกแต่ละแผนกเป็นรายบุคคลเพื่อวิเคราะห์ว่าสามารถให้งบประมาณตามที่ขอมาได้หรือไม่ หรือจำเป็นต้องลดลงเพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้อยู่ในงบประมาณที่ได้ตั้งไว้ จากนั้นนำข้อมูลผ่านการวิเคราะห์พิจารณาเป็นรายบุคคลแล้วเข้านำเสนอต่อประธานกรรมการ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจะประกาศการใช้งบประมาณของปีได้ในวันที่ 1 มกราคม ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณสามารถสรุปได้ตามรูปที่ 1 ดังนี้



ภาพที่ 1 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นซ้ำไปมา (iterative process) มีการเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้ตัวเลขงบประมาณที่เป็นที่พึงพอใจของทั้งผู้ปฏิบัติงานและประธานกรรมการตามที่ปรากฏในบทสัมภาษณ์ “ในการตั้งงบประมาณของแต่ละทีมนั้นมีความหนักใจอย่างมากหากจะต้องจำเป็นต้องตั้งงบประมาณส่วนออก เช่น การเปลี่ยนคอมพิวเตอร์เนื่องจากมีหลายเครื่องที่จำเป็นจะต้องดำเนินการเปลี่ยนแต่จะต้องตั้งงบประมาณออก เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้มากที่สุดและเพื่อให้อยู่ในงบประมาณที่ตั้งไว้” ระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Control Systems) ที่บริษัทวางไว้ค่อนข้างแข็งแกร่งจะช่วยให้กระบวนการนี้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น เพราะบุคลากรจะรับทราบถึงแรงกดดันทางการเงินที่บริษัทต้องเผชิญอยู่และเข้าใจว่าต้องร่วมกันเสียสละเพื่อฝ่าฟันให้พ้นวิกฤตไปได้

เนื่องจากบริษัทประสบภาวะขาดทุนในปี 2563 ผู้บริหารจึงเห็นว่า “ในการทำงานงบประมาณของแต่ละปีที่ผ่านมาถือว่ายังไม่สอดคล้องกับบริษัทมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการนั้นสูงเกินความจำเป็นไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนที่มีการปรับขึ้นในทุกปี และสูงมากหากเทียบกับกลุ่มคู่แข่งที่มีลักษณะธุรกิจเหมือนกัน ค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดปี จึงทำให้ในปี พ.ศ. 2564 นี้จะมีการปรับปรุงการทำงานงบประมาณและควบคุมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อย่างเข้มงวด” โดยปกติเมื่องบประมาณประจำปีได้ถูกประกาศใช้แล้ว งบประมาณรายจ่ายจะเป็นวงเงินสูงสุดที่ผู้เกี่ยวข้องจะใช้จ่ายได้ แต่วงเงินดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นอ้างอิงจากรายได้ที่คาดว่าจะได้รับ หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือ รายได้เป็นปัจจัยหลัก (Key Factor หรือ Principal Factor) ในการจัดทำงบประมาณ ดังนั้นหากรายได้ที่ได้รับจริงต่ำกว่าเป้าในขณะที่มีการใช้จ่ายเต็มตามวงเงิน บริษัทจะประสบผลขาดทุน ในช่วงที่ดำเนินการสัมภาษณ์ เศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำจากโรคระบาดโควิด-19 และยังมีความไม่แน่นอนว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะคลี่คลายและกลับสู่ภาวะปกติเมื่อใด บริษัทกรณีศึกษาจึงกำหนดเป้าหมายของบริษัทในปี 2564 คือ “รอด เติบโต มีกำไร” และปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดทำงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ “โดยในปี 2564 นี้จะเริ่มต้นตั้งแต่การทำ Forecast ทั้งหมด 4 แบบ โดยเริ่มตั้งแต่การคาดการณ์ที่มีกำไรเพียง 0% เพิ่มขึ้น 20% เพิ่มขึ้น 30% เพิ่มขึ้น 50% ซึ่งในช่วงต้นปีที่เริ่มทำงานงบประมาณจะกำหนดการใช้งบประมาณให้ต่ำที่สุด และจะรอดูผลประกอบการในช่วงกลางปีหากมีรายได้เพิ่มมากขึ้นก็จะมีการปรับเพิ่มงบประมาณ” (บทสัมภาษณ์ประธานบริหาร)

การจัดทำงบประมาณยืดหยุ่นตามสถานการณ์ของรายได้เป็นการบริหารกระบวนการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความชัดเจนและคล่องตัวในการดำเนินงาน ผู้บริหารยังคงสามารถลดภาระการอนุมัติค่าใช้จ่ายแต่ละรายตราบใดที่ยังอยู่ในวงเงินของงบประมาณที่บังคับใช้ในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งการจะประกาศใช้งบประมาณฉบับใดจะพิจารณาจากรายได้เป็นรายไตรมาส จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่าในการจัดทำงบประมาณยืดหยุ่น บริษัทจะควบคุมค่าใช้จ่ายโดยจัดลำดับความสำคัญ “สิ่งที่บริษัทควรจะมีการควบคุมมากที่สุดคือฐานเงินเดือนของพนักงานที่สูงมาก ลำดับต่อมาคือค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมนั้นหนทางการของบริษัท เช่น งานกีฬา งานปีใหม่ กิจกรรมสัมมนาในต่างจังหวัด หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างปี อาจจะต้องลดหรือตัดกิจกรรมบางอย่างทิ้งไปเพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายให้บริษัทมีผลกำไรมากที่สุด”

ความท้าทายของการทำงบประมาณยืดหยุ่นสำหรับกิจการให้บริการที่ต่างจากกิจการผลิตคือไม่มีจำนวนหน่วยของผลผลิตให้คำนวณอัตราต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดค่าใช้จ่ายผันแปรตามระดับของรายได้ บริษัทกรณีศึกษาจึงใช้วิธีการจัดประเภทของค่าใช้จ่ายออกเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระผูกพัน (Committed costs) และค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นภาระผูกพัน (Non-committed costs) เมื่อทราบประเภทของความผูกพันแล้ว ค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระผูกพัน เช่น ค่าใช้จ่ายในด้านการใช้โปรแกรม Oracle ค่าใช้จ่ายค่าเช่า เงินเดือน ค่าใช้จ่ายกลุ่มนี้จะเป็นลำดับท้าย ๆ ของการปรับลดงบประมาณ ส่วนค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นภาระผูกพัน บริษัทจะจัดลำดับความสำคัญโดยพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดหากมีการตัด

ค่าใช้จ่ายรายการนั้นออก เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจกรรมงานสัมพันธ์จะถูกตัดออกก่อนค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลง คอมพิวเตอร์ เป็นต้น

เครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายคือ รูปแบบ (Template) ที่ให้แต่ละแผนกรอกกลับมา เพราะนอกจากตัวเลขงบประมาณที่ต้องการแล้ว แต่ละแผนกต้องแจกแจงรายละเอียดเพิ่มเติมด้วยว่า รายจ่ายนั้นเป็นรายจ่ายของหน่วยงานโดยตรง (Direct Costs) หรือเป็นรายจ่ายที่มีการใช้ร่วมกันกับหน่วยงานอื่น (Share) ทราบตัวเลขที่แน่นอนหรือไม่ เช่น รายจ่ายที่มีสัญญาจะทำให้หน่วยงานทราบตัวเลขที่จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน หรือเป็นเพียงตัวเลขประมาณการ ความถี่ของการเกิดรายจ่าย เช่น เกิดทุกเดือน ทุกไตรมาสหรือทุกปี หรือหากบางรายการเป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวก็ต้องระบุว่าเกิดในช่วงเวลาใด เพื่อจะได้วางแผนเกี่ยวกับเงินสดได้อย่างเหมาะสม

### การบูรณาการของระบบควบคุม

ตามที่ Simons (1995) ได้กล่าววาระบบควบคุมทั้ง 4 รูปแบบต้องทำงานประสานกันเป็นหนึ่งเดียว และหลักฐานเชิงประจักษ์ก็แสดงให้เห็นว่าการบูรณาการจะมีพลังในการขับเคลื่อนองค์กรได้มากกว่าการใช้ระบบควบคุมอย่างเป็นอิสระต่อกัน จากการศึกษาแนวปฏิบัติของบริษัทกรณีศึกษาที่พบว่าได้มีการบูรณาการมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตั้งแต่การสื่อสารตำแหน่งทางการตลาดที่ชัดเจนว่าเป็นดิจิทัลเอเจนซีที่สร้างสรรค์งานในระดับหรูหราหรือมีรสนิยม เพื่อให้เข้าถึงลูกค้าด้วยการสอดแทรกเข้าไปในวิถีชีวิต (Lifestyle) ซึ่งคุณสมบัติที่จะตอบโจทย์เหล่านี้จะเกิดจากบุคลากรที่มีคุณภาพ และสภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้อต่อการนำเสนอแนวคิดที่แปลกใหม่ไร้ขีดจำกัด ทุกจังหวัดความเคลื่อนไหวขององค์กรจะส่งสัญญาณถึงความคาดหวังดังกล่าวตลอดเวลา แม้แต่การออกแบบสถานที่ทำงาน ที่เช่าพื้นที่กว้างใหญ่และให้โจทย์สถาปนิกที่ชัดเจนว่าต้องการสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมกับคนรุ่นใหม่ที่ต้องการความยืดหยุ่น คล่องตัวในการทำงาน และต้องไม่ทิ้งภาพลักษณ์ของความมีสุนทรีย์ในอาชีพ การจัดแบ่งพื้นที่ดังกล่าวสอดคล้องกับระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ที่ต้องการกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันเพื่อเปิดโลกทัศน์ ไม่จำกัดเฉพาะข้อมูลที่ได้รับจากฝ่ายเดียวกัน นอกจากบรรยากาศที่เอื้อให้มีการพบปะพูดคุยกันซึ่งเป็นมาตรการเชิงรับแล้ว บริษัทยังมีกิจกรรมเชิงรุกที่ส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์อีกด้วย เช่น กิจกรรมกีฬา กิจกรรมนันทนาการที่ต่างจังหวัด เป็นต้น

ถึงแม้จะเป็นบริษัทครีเอทีฟโฆษณาที่เนื้องานจำเป็นต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์อย่างมากแต่มาตรการทางการเงินก็ยังคงมีความจำเป็นควบคู่ไปกับระบบควบคุมอื่นเพื่อกำกับดูแลผลประกอบการทางการเงินให้บริษัทดำรงอยู่ได้ การตั้งตัวเลขงบประมาณจะยึดโยงกับระบบควบคุมเชิงบวกที่วางไว้เสมอ การวางระบบงบประมาณที่ดีและมีประสิทธิภาพจะยิ่งทวีความสำคัญในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ เพราะช่วยให้วิเคราะห์ได้ว่าบริษัทควรปรับลดงบประมาณในจุดใดบ้างเพื่อให้กระทบต่อนี้อางน้อยที่สุด หากบริษัทไม่มีระบบบัญชีและงบประมาณที่ดี จะทำให้ไม่มีข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารจัดการทางการเงินในช่วงเวลาที่ยากลำบากนี้ ระบบงบประมาณที่มีรากฐานที่ดีของบริษัทกรณีศึกษาทำให้ผู้บริหารสามารถจัดลำดับความสำคัญของประเภท

รายจ่ายและบริหารได้อย่างเหมาะสม การลดรายจ่ายอย่างเป็นระบบดังกล่าวจะช่วยสร้างความเข้าใจกับบุคลากรถึงความจำเป็นของการปรับลดงบประมาณ มากกว่าการลดงบประมาณแบบสะเปะสะปะและไม่มีเหตุผลรองรับ จะเห็นได้ว่าในช่วงที่บริษัทประสบภาวะตึงเครียดทางการเงิน การบูรณาการระบบควบคุมจะเพิ่มน้ำหนักให้กับระบบควบคุมเชิงวินิจฉัย (Diagnostic Control Systems) และชะลอระบบควบคุมเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interactive Control Systems) เช่นการลดกิจกรรมสานสัมพันธ์โดยประชาสัมพันธ์กับประชาคมว่ามาตรการดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวเท่านั้น และจะยกเลิกเมื่อบริษัทกลับเข้าสู่ภาวะปกติทางการเงิน เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากร

## อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับงานวิจัยในอดีตคือ ระบบควบคุมทางการบริหารมีความจำเป็นแม้ว่าจะจะเป็นบริษัทที่เฟื่องฟูก็ตามที่ดูเหมือนจะไม่ไปด้วยกันกับคำว่า “ควบคุม” เช่นเดียวกับธุรกิจแฟชั่นที่เป็น การดำเนินงานของศิลปินที่ต้องการอิสระทางความคิดอย่างเต็มที่ ในการออกแบบเพื่อให้สินค้ามีความสวยงามโดดเด่นแตกต่างจากคู่แข่งก็ยังมีการใช้ระบบควบคุมทางการบริหาร (Davila & Ditillo, 2017) ระบบควบคุมที่ดีไม่ได้มีความหมายเชิงแคบคือควบคุมหรือยับยั้ง แต่เป็นระบบที่ถ่วงดุลกันระหว่างระบบย่อยที่กระตุ้นให้บุคลากรสร้างสรรค์สิ่งใหม่และระบบย่อยที่จำกัดขอบเขต (Chen, Lill, and Vance, 2020; Cools, Stouthuysen, and Abbeele, 2017; Davila & Ditillo, 2017; Mundy, 2010; Spekle, Elton, and Widener, 2017) โดยระบบควบคุมทางการบริหารที่ออกแบบได้เหมาะสมจะมีลักษณะขับเคลื่อนไปด้วยกัน (Move Together) เป็นองค์รวม (Spekle et al., 2017; Simons, 2000) การปรับเปลี่ยนค่าน้ำหนักระหว่างระบบย่อยของระบบควบคุมทางการบริหารให้เข้ากับบริบทจะเอื้อให้องค์กรสามารถสร้างสรรค์สิ่งที่มีสุนทรียะตอบโจทย์ความต้องการของลูกค้าที่ต้องการแทรกซึมสินค้าหรือบริการให้โดนใจผู้บริโภคได้ ในขณะเดียวกันก็ยังสร้างผลกำไรให้บริษัทอย่างต่อเนื่อง ที่น่าสนใจคือ แม้แต่ในบริษัทเดียวกันเมื่อประสบภาวะวิกฤตทางการเงิน น้ำหนักของการบูรณาการก็แตกต่างจากภาวะปกติ นั่นคือให้น้ำหนักมากขึ้นกับกระบวนการงบประมาณซึ่งเป็นเครื่องมือตามระบบควบคุมเชิงวินิจฉัยเมื่อบริษัทประสบภาวะตึงเครียดทางการเงิน อย่างไรก็ตาม กระบวนการงบประมาณมิได้ขัดขวางความคิดสร้างสรรค์ของบุคลากร แต่เป็นการให้ข้อมูลเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทราบถึงทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ เมื่อผนวกกับการสื่อสารอย่างเหมาะสมที่เป็นระบบย่อยหนึ่งของระบบควบคุมทางการบริหารแล้วจะทำให้บุคลากรตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับตัวในช่วงเวลาสำคัญ และจะกระตุ้นให้บุคลากรต้องคิดค้นและค้นหาแนวทางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้อยู่ในกรอบของงบประมาณที่กำหนด (Davila & Ditillo, 2017; Mundy, 2010)

บริษัทใช้งบประมาณยืดหยุ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการงบประมาณ โดยจัดทำงบประมาณหลายระดับอ้างอิงกับรายได้ที่คาดว่าจะเกิด เพื่อควบคุมรายจ่ายให้สอดคล้องกับรายได้ ถือเป็นมาตรการป้องกันการประสพผลขาดทุน โดยยังคงใช้ประโยชน์จากลักษณะเด่นของงบประมาณ คือ ควบคุมการใช้จ่ายโดยผู้บริหาร

ระดับสูงมีต้องใช้เวลานานุมติการใช้จ่ายทุกรายการแต่เป็นการบริหารจัดการโดยควบคุมวงเงินรายจ่าย โดยต้นปีงบประมาณบริษัทเลือกใช้งบประมาณยึดหยุ่น ณ ระดับรายได้ที่ต่ำที่สุดที่คาดว่าจะเกิดเป็นจุดเริ่มต้น เพื่อจำกัดวงเงินการใช้จ่ายไว้ก่อนและมีการทบทวนรายได้ที่ทำได้จริงรายไตรมาสเพื่อปรับว่าต้องเปลี่ยนไปใช้งบประมาณยึดหยุ่น สำหรับรายได้ที่สูงขึ้นระหว่างปีหรือไม่ เมื่อผ่านพ้นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจจากโควิด-19 ในปี พ.ศ. 2564 แล้ว บริษัทกรณีศึกษาสามารถพลิกฟื้นสถานการณ์กลับมาทำได้อีกครั้งหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการใช้ระบบควบคุมทางการบริหารได้อย่างเหมาะสมที่ต้องมีกลไกในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

งานวิจัยชิ้นนี้น่าจะเป็นประโยชน์กับแวดวงวิชาการและองค์กรทั่วไป ที่แสดงให้เห็นว่าระบบควบคุมทางการบริหารเป็นระบบที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของธุรกิจ แม้แต่ธุรกิจที่ต้องการความคิดสร้างสรรค์ ความยืดหยุ่นหรือความคล่องตัวสูงก็ตาม แต่แนวปฏิบัติที่มีการถ่วงดุลระหว่างระบบย่อยของระบบควบคุมทางการบริหารจะขึ้นอยู่กับบริบทและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา องค์กรจึงควรสร้างกลไกที่สามารถปรับเปลี่ยนค่าน้ำหนักที่ให้กับระบบย่อยได้อย่างรวดเร็ว จึงจะสามารถรับมือกับวิกฤตการณ์ที่เข้ามาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Otley, 2016)

## References

- Amabile, T. M., Conti, R., Coon, H.M., Lazenby, J., & Herron, M.C. (1996). Assessing the work environment for creativity. *Academy of Management Journal*. 39(5), 1154–1184.
- Anderson, N., Potočnik, K., & Zhou, J. (2014). Innovation and creativity in organizations: A state-of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework. *Journal of Management*. 40(5), 1297–1333.
- Campaignasia. (2018). *Agency of the year 2018 winners: Southeast Asia*. Retrieved June 4, 2021, from <https://www.campaignasia.com/article/agency-of-the-year-2018-winners-southeast-asia/448848> (in Thai).
- Chen, C., Lill, J., & Vance, T. (2020). Management control system design and employees' autonomous motivation. *Journal of Management Accounting Research*. 32(3), 71–91.
- Cools, M., Stouthuysen, K., & Abbeele, A. (2017) Management control for stimulating different types of creativity: the role of budgets. *Journal of Management Accounting Research*. 29(3), 1–21.
- Davila, A., & Ditillo, A. (2017). Management control systems for creative teams: managing stylistic creativity in fashion companies. *Journal of Management Accounting Research*. 29(3), 27–47.

- Department of Business Development. (2021). Retrieved June 1, 2021, from <https://datawarehouse.dbd.go.th/fin/profitloss/5/0105553134144>.
- Gartner. (2020). *Gartner survey shows CFOs will make more cost cuts in 2020*. Retrieved June 1, 2021 from <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2020-06-15-gartner-survey-shows-cfos-will-make-more-cost-cuts-in-2020>.
- Marketingoops. (2020). *Top 19 Thai agencies for the year 2020 by Campaign Brief Asia*. Retrieved June 4, 2021, from <https://www.marketingoops.com/campaigns/award/thailands-hottest-agency-2020-by-campaign-brief-asia/> (in Thai).
- MBA Magazine. (2022). *Nielsen Media Spending จำนวนเงินที่ใช้ในการโฆษณาเดือนมิถุนายน ปี 2022*. Retrieved March 10, 2023 from <https://mbamagazine.net/index.php/business/marketing/item/5168-nielsen-media-spending-2022>.
- Mundy, J. (2010). Creating dynamic tensions through a balanced use of management. *Accounting, Organizations and Society*. 35(5), 499–523.
- Otley, D. (2016). The contingency theory of management accounting and control: 1980–2014 – ScienceDirect. *Management Accounting Research*. 31, 45-62.
- Thaismescenter. (2020). Roster of 130 Thai Digital Agency Retrieved June 5, 2021, from <http://www.thaismescenter.com/รวม-130-รายชื่อ-digital-agency-ของไทย/> (in Thai).
- Simons, R. (1995). Control in an age of empowerment. *Harvard Business Review*. 80-88.
- Simons, R. (2000). *Performance measurement and control systems*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Spekle', R., Elten, H, & Widener S. (2017). Creativity and control: a paradox—evidence from the levers of control framework. *BEHAVIORAL RESEARCH IN ACCOUNTING*. 29(2), 73–96.
- Steiner, S. (2016). *Generation Y in the workplace*. Retrieved June 1, 2021, from <https://talentor.com/blog/generation-y-in-workplace#:~:text=Characteristics%20of%20Gen%20Y,family%20and%20their%20friends%20are>.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods*. Sage Publications.

**สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**  
**Thammasat University Research and Consultancy Institute**  
อาคารเอนกประสงค์ 1 ชั้น 7 เลขที่ 2 ถ.พระจันทร์  
แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200  
<https://turac.tu.ac.th/> โทรศัพท์ 02-223-3757

# วารสาร สังคมวิจัย และพัฒนา



ปีที่ 5 ฉบับที่ 4 : ตุลาคม-ธันวาคม 2566  
Vol. 5 No. 4 : October-December 2023  
ISSN : 2672-9938 (Online)

## การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองไทย

### The Control of Usage of Discretionary Power by Administrative Court of Thailand

ยุคลธร เตชะวนากร

Yukonthorn Techawanakorn

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Graduate student, Master of Arts Program in Public Law Faculty of Law,

Thammasat University

E-mail: yukonthorntec@gmail.com

Date Received: 30 June 2023 Date Revised: 3 August 2023

Date Accepted: 3 August 2023 Date Published online: 27 December 2023

#### บทคัดย่อ

บทความวิชาการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองในประเทศไทย นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองไทยในเรื่องการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศ จะเห็นว่ามีความมาตรฐานและคุณภาพของคำพิพากษาก็ได้รับการยอมรับเป็นส่วนใหญ่โดยมีความโน้มเอียงในการให้เหตุผลตามแนวทางของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็พบถึงปัญหาบางประการที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาความชัดเจนในการให้เหตุผลประกอบในการวินิจฉัยคดี ความต่อเนื่องสม่าเสมอในแนวคำพิพากษาที่ได้วางไว้ซึ่งสาเหตุหลักที่พบ คือ การขาดบทบัญญัติกฎหมายที่จะเป็นฐานอ้างอิงในการให้เหตุผลวินิจฉัยคดีถึงลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจซึ่งไม่ปรากฏทั้งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้นจึงควรจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองฉบับตามแนวทางที่ปรากฏในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศเยอรมนีและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเยอรมันที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนที่ศาลปกครองเยอรมันใช้อ้างเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ศาลปกครองไทยวินิจฉัยเรื่องดุลพินิจ

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันโดยจะส่งผลให้การตัดสินใจพิพากษาคดีของศาลปกครองไทยเกิดความชัดเจนในการให้เหตุผลทางกฎหมายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ ก่อให้เกิดมาตรฐานคุณภาพของคำพิพากษาศาลปกครองในการทำหน้าที่มากยิ่งขึ้นรวมถึงการเกิดเส้นแบ่งที่ชัดเจนในการเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยว่าจะสามารถทำได้ในขอบเขตใดบ้างอีกด้วย

**คำสำคัญ:** อำนาจดุลพินิจ หลักความได้สัดส่วน หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ ศาลปกครอง

### Abstract

The role of Thai Administrative Court on controlling of usage of discretionary power is essential in maintaining people's freedom and rights and public interest. From comparative studying on Thai administrative court's judgment on controlling of usage of discretionary power and those of foreign administrative courts, it is found that there is standard and quality in judgment as most judgment is acceptable and there is tendency that the court's judgment follows French Conseil d' État. However, it is found that there are problems in judgment on legal cases on controlling of usage of discretionary power by administrative court as followings; lack of clarification on reasons why the court rules, and lack of consistency of judgments. This is caused by lacking law which can be applied as reference point in giving reasons in legal cases on controlling of usage of discretionary power. To clarify this law does not present in both the Administrative Procedure Act B.E. 2539 and the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542. Therefore, these two acts should have been revised following German administrative procedure act and German administrative court procedure act. Following German law will help solve the problem of lacking clear law which can be used by Thai Administrative Court in deciding legal cases on controlling of usage of discretionary power. This would provide clarification and standard on Thai Administrative Court's judgment. Moreover, there is clear cut in how the court can control usage of discretionary power and at what extent.

**Keywords:** Discretionary Power, Principle of Proportionality, Principle of judicial review of legality of administrative action, Administrative court.

## 1. บทนำ

หากพิจารณาจากวันที่ศาลปกครองได้เปิดทำการศาลเป็นครั้งแรกเมื่อ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 นับจนถึง พ.ศ. 2566 ก็เป็นระยะเวลาสองทศวรรษมาแล้วที่ศาลปกครองได้ก่อตั้งขึ้นมา โดยแต่ละปีมีคดีปกครองที่มีผู้ฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้พิจารณาจำนวนมาก โดยในบรรดาคดีปกครองทั้งหลายตามเขตอำนาจของศาลปกครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีส่วนใหญ่ก็เป็นเหตุฟ้องร้องกันตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เนื่องจากมีเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ในหลายกรณี ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องมาจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือมีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ในบรรดาเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถ้าพิจารณาเฉพาะคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนับเป็นคดีที่น่าสนใจเพราะเป็นคดีที่มักเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างประชาชนทั่วไปกับหน่วยงานของรัฐจากการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตัดสินใจใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งศาลปกครองได้พิพากษาคัดสินคดีประเภทดังกล่าวออกมาเป็นจำนวนมากเช่นกันและเป็นคดีที่มีโอกาสถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทการทำหน้าที่ของศาลปกครองในการเข้าไปควบคุมอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าสามารถกระทำได้น้อยเพียงใดและกระทำได้ในเรื่องใดบ้าง ซึ่งที่ผ่านมาแม้ในแวดวงวิชาการกฎหมายมหาชนไทยจะได้มีการศึกษาถึงเรื่องนี้บ้าง ทว่าไม่ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับคำพิพากษาของศาลปกครองต่างประเทศมากนักตลอดจนไม่ปรากฏข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน นับได้ว่าเป็นประเด็นที่ควรมีการศึกษาค้นคว้าลงลึกอย่างละเอียด จึงเป็นที่มาของการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ในหัวข้อการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองไทยของผู้เขียน ตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และได้นำเนื้อหาดังกล่าวมาจัดทำเป็นบทความทางวิชาการนี้เพื่อเป็นการเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาจัดทำวิทยานิพนธ์ให้แพร่หลายในวงกว้าง

วิทยานิพนธ์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาอยู่สามประการ ได้แก่ 1) การศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) การศึกษาแนวทางการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเปรียบเทียบในระบบกฎหมายต่างประเทศกับระบบกฎหมายไทย และ 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำหน้าที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

สำหรับการศึกษาในหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้จะเป็นการดำเนินงานศึกษาโดยอาศัยจากเอกสารเป็นหลัก ได้แก่ หนังสือ บทความทางวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยทำการรวบรวมคำพิพากษาศาลปกครองไทยเฉพาะที่ เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่น่าสนใจเพื่อมาศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ที่ ศาลปกครองได้ใช้ในการพิจารณาคดีเปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลปกครองในต่างประเทศที่น่าสนใจ คือ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ซึ่งนับเป็นสองประเทศที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อกฎหมายปกครองไทยและการ จัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย โดยผลการศึกษาครั้งนี้จะทำให้รับทราบถึงแนวทางที่ศาลปกครองไทยได้ใช้ในการ เข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่ การปรับปรุงบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ในการเรียบเรียงผลการศึกษาเป็นบทความวิชาการนี้ จะแบ่งหัวข้อการนำเสนอ เป็นสี่ส่วนคือ 1. บทนำ 2. การวิเคราะห์การพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยในคดี ปกครองเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3. ปัญหาและข้อเสนอแนะในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยศาลปกครองไทย และ 4. บทสรุป

## 2. การวิเคราะห์การพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยในคดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ ของรัฐนั้น ผู้ศึกษาได้ค้นพบถึงการเข้าไปตรวจสอบการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ดุลพินิจโดยศาลปกครองแยกออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินงานตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ และกำหนดกรอบของการใช้อำนาจในเรื่องนั้นๆ ไว้ เช่น กำหนดเงื่อนไข ขั้นตอน หรือวิธีการ ที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งก็คือบทบัญญัติของกฎหมายในคดีปกครองที่มี การฟ้องร้องกันนั่นเอง นอกจากนี้ศาลปกครองยังให้ความสำคัญถึงการพิจารณาความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของ กฎหมายในเรื่องนั้นๆ ในการใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งถ้าการใช้อำนาจดังกล่าวไม่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ของ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในเรื่องนั้นบรรลุผล ก็จะได้ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้ ยกตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.25/2560 ในคดีดังกล่าวเป็นการตัดสินในคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการ พิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้ การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ ถือเป็น การออกคำสั่งที่ใช้อำนาจ ดุลพินิจอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ว่าผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายจะสั่งการอย่างไรก็ได้ ตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมในฐานะ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมาย เพราะการแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายในเรื่องดังกล่าว

ควรจะต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ตลอดจนความประพฤติ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากับความเหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ และลักษณะของงานในตำแหน่งที่มอบหมาย รวมทั้งยังต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายและเกิดประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง ดังปรากฏข้อความในคำพิพากษาคดีนี้ตอนหนึ่งว่า

“เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายอำนวยการตำรวจภูธรจังหวัดราชบุรี มีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่จนอาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ และถึงแม้ว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะมีประสบการณ์ในงานด้านอำนวยการพอสมควร แต่เมื่อลักษณะของงานด้านอำนวยการเป็นงานในลักษณะงานบริหารทั่วไปและเป็นงานประจำ แม้ข้าราชการตำรวจที่ไม่เคยมีประสบการณ์สามารถเรียนรู้และปฏิบัติงานได้ ซึ่งเป็นงานที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้มีประสบการณ์เฉพาะด้าน และก่อนที่จะมีคำสั่งดังกล่าวก็มีผู้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว จึงยังไม่มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอ ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งพิพาทจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

**2. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากกฎหมายกลางที่วางหลักในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายที่เป็นประเด็นข้อพิพาทในคดีปกครองได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำ โดยนอกจากศาลจะได้ตัดสินไปตามหลักกฎหมายที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรงแล้วหลายครั้ง ศาลปกครองก็ได้อ้างอิงถึงหลักกฎหมายที่อยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อาทิ หลักการพิจารณาแบบไต่สวน หลักการฟังความทุกฝ่าย มาใช้ประกอบในการให้เหตุผลทางกฎหมายว่าเจ้าหน้าที่รัฐได้มีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ ในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ให้เพียงพอและมีเหตุมีผลก่อนการใช้อำนาจดุลพินิจออกไป ยกตัวอย่างเช่น

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.230 /2560** ในคดีดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำขอเข้าทำประโยชน์เขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเหตุผลตอนหนึ่งที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยในคดีนี้เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่รับรองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนก่อนการตัดสินใจใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวหากไม่เพียงพอหรือไม่ครบถ้วนก็อาจส่งผลให้การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปโดยมิชอบได้ซึ่งอาจแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นได้ตามความเหมาะสม หากข้อเท็จจริงยังไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่เพียงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น ดังปรากฏข้อความในคำพิพากษาคดีนี้ตอนหนึ่งว่า

“การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยอ้างว่าเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินและได้ทำกินในที่ดินดังกล่าว ทั้งๆ ที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการครอบครองและทำประโยชน์ปรากฏว่า มิได้เป็นผู้ถือครองและทำกินในที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน ถึงแม้หน่วยงานทางปกครองจะได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจพิสูจน์สอบสวนสิทธิการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจากเจ้าหน้าที่ สปก. และคณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับอำเภอ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐและผู้ทำกินในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในอันที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ดังนั้น มติที่อนุญาตให้ผู้ร้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพิพาทจึงเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากเหตุผลที่เพียงพอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

**3. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหลักกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** ซึ่งจากการศึกษาถึงคำพิพากษาศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น ศาลปกครองจะนำหลักเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาใช้ประกอบการวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงด้วยในการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรกว่าเหตุหรือที่เรียกกันว่า หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality) และการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย<sup>1</sup> ยกตัวอย่างเช่น

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.173/2562** ในคดีดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ กรณีที่สภานายความมีคำสั่งห้ามนายความทั่วประเทศเข้ารับการอบรมที่ปรึกษากฎหมายที่ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้ดำเนินการจัดอบรม กรณีที่นายความผู้ใดได้สมัครอบรมไปแล้วให้ดำเนินการถอนชื่อหรือไม่ขึ้นทะเบียนและนายความผู้ใดมิได้ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนคำสั่งให้ถือว่าเป็นผู้ไม่ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์และปฏิบัติตนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. 2528 และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องโดยคำพิพากษาของศาลฉบับนี้ได้ให้เหตุผลที่

<sup>1</sup> ปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักนิติธรรมได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 3 วรรคสองว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ในส่วนหลักความได้สัดส่วนได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคแรกว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

ถือว่าน่าสนใจในการวางแนวถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งใดๆ ต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ฝ่าฝืนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีที่กระทำไปโดยไม่มีอำนาจกฎหมายให้กระทำได้ การกระทำดังกล่าวจะขัดกับหลักนิติธรรมเรื่องการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายและกฎข้อบังคับมิใช่กระทำการตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล ดังปรากฏข้อความในคำพิพากษาคดีนี้ตอนหนึ่งว่า “แม้ว่า (1) ของบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้สภาพนายความมีอำนาจบริหารกิจการของสภาพนายความตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แต่บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการให้อำนาจในการบริหารงานของสภาพนายความเป็นการทั่วไปเท่านั้น มิได้ให้อำนาจในการมีคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกนายความแต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. 2528 ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจในการมีคำสั่งในลักษณะนี้ได้ รวมทั้งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ามีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกสภาพนายความในการเข้ารับการอบรมเพื่อเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลเยาวชนและครอบครัว”

นอกจากหลักเกณฑ์จากกฎหมายทั้งสามลักษณะที่ศาลปกครองได้นำมาใช้ในการตัดสินคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจแล้วนั้น ยังมีประเด็นที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ ขอบเขตของศาลปกครองในการเข้าไปควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐว่าจะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมากน้อยเพียงใด และมีการจำกัดบทบาทของศาลในการควบคุมดุลพินิจเช่นเดียวกับศาลปกครองต่างประเทศหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้จะพบว่า ศาลปกครองไทยได้วางหลักและยืนยันถึงอำนาจของศาลปกครองในการเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองตลอดจนอธิบายถึงขอบเขตที่ศาลจะเข้าไปควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.33/2557 คดีเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตอนหนึ่ง ดังนี้

“... ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำพิพาทของฝ่ายบริหารว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบเหตุผลที่ฝ่ายบริหารใช้อ้างอิงในการใช้อำนาจดุลพินิจได้ใน 2 ส่วน คือ เหตุผลในส่วนที่เป็นข้อกฎหมายและเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง สำหรับเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อกฎหมายนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ว่า ฝ่ายบริหารมีความผิดพลาดในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ โดยศาลย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารจริงหรือไม่ ฝ่ายบริหารอ้างอิงบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารผิดพลาดหรือไม่และฝ่ายบริหารตีความและหรือปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารผิดพลาดหรือไม่

ส่วนเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงนั้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ฝ่ายบริหารนำมาอ้างเป็นเหตุผลในการใช้อำนาจดุลพินิจได้ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีอยู่จริงหรือไม่ ส่วนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ฝ่ายบริหารนำมาอ้างเป็นเหตุผลในการใช้อำนาจว่าเป็นข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจในองค์ประกอบส่วนเหตุผลของบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลปกครองจะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีการใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีการให้คำนิยามไว้เป็นการเฉพาะและหรือมีการใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงและเป็นความหมายทั่วไปซึ่งในการปรับใช้กฎหมายดังกล่าว ผู้ใช้ ผู้ตีความถ้อยคำดังกล่าวไม่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิควิชาการอื่นมาใช้ประกอบในการใช้และการตีความกฎหมาย เพียงแต่ผู้ใช้ผู้ตีความกฎหมายต้องใช้ดุลพินิจประกอบเพื่อเสริมความให้กฎหมายสมบูรณ์ขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และตามกาลสมัยเช่น มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

กรณีเช่นนี้ศาลปกครองย่อมมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายบริหารได้ตามปกติ แต่ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายมีการใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายเฉพาะทางวิชาการหรือเป็นถ้อยคำซึ่งผู้ใช้ผู้ตีความไม่สามารถใช้ความรู้ความเข้าใจทั่ว ๆ ไป หรือไม่สามารถใช้เฉพาะความรู้ทางกฎหมายมาใช้และตีความถ้อยคำดังกล่าวได้ แต่จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในแขนงวิชานั้นๆ เป็นผู้ใช้และตีความถ้อยคำดังกล่าว เช่นมีสภาพหรือการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้ฯ เป็นต้น

กรณีเช่นนี้ การใช้การตีความถ้อยคำของกฎหมายจะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษซึ่งศาลเองไม่มีความเชี่ยวชาญพิเศษนั้น จึงถือว่าเป็นดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายบริหารที่ศาลปกครองจะจำกัดขอบเขตการเข้าไปตรวจสอบแต่เพียงว่าการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารนั้นมีความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งที่วิญญูชนไม่พึงกระทำหรือไม่ นอกจากนี้ศาลปกครองยังยอมรับว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจดุลพินิจวินิจฉัยที่ศาลจะจำกัดขอบเขตการเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารว่ามีความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งที่วิญญูชนไม่พึงกระทำ ในคดีที่มีการฟ้องโต้แย้งประกาศผลสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล หรือในคดีที่มีการฟ้องโต้แย้งประกาศผลการประเมินการปฏิบัติราชการเพื่อประเมินความรู้ความสามารถของข้าราชการโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งศาลไม่อยู่ในฐานะที่จะทำการตรวจสอบข้อสอบและให้คะแนนแทนผู้ตรวจข้อสอบ หรือทำการประเมินผลการปฏิบัติราชการหรือประเมินความรู้ความสามารถของข้าราชการแทนผู้บังคับบัญชาได้...”

ทั้งนี้ เมื่อศึกษาถึงแนวคำพิพากษาศาลปกครองในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ศาลปกครองได้เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในหลายกรณีไม่ว่าจะ

เป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจสั่งการ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.90/2547, อ.103/2554, อ.22/2555, อ.236/2557, อ.25/2560, อ.224/2561, อ.173/2562 การควบคุมการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.78/2554, อ.530/2554, อ.3/2555, อ.150/2556, อ.514/2557, อ.85/2558, อ.2049/2559, อ.306/2560, อ.ร.7/2562, อ.ส.5/2562, อ.บ.31/2562 การควบคุมการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.96/2549, อ.7/2555, อ.582/2557 การควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.230/2560, อ.บ.19/2561, อ.747/2561 เป็นต้น

โดยในตัวอย่างคดีปกครองข้างต้น คำพิพากษาส่วนใหญ่ศาลได้นำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการตัดสินคดีปกครองและวางแนวทางที่สามารถสะท้อนถึงนิติวิธีที่ศาลปกครองได้ยึดถือในการใช้ควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านหลักความได้สัดส่วน ที่ได้เป็นหลักกฎหมายสำคัญที่ศาลใช้ ดังนี้ (ปราณี สุขศรี, (ม.ป.ป.) น. 35-36)

**(1) หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่รับประกันว่าฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายและประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง** ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองมาบังคับใช้กับ ประชาชนนั้น นอกจากจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและดำเนินการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจของตนอย่างสมเหตุสมผลหรือพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจและกระทบต่อสิทธิของประชาชนเท่าที่จำเป็นและเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าความเสียหายที่ปัจเจกบุคคลได้รับ ดังนั้น ในการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง นอกจากจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบอำนาจให้และเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว วิธีการหรือมาตรการที่เลือกใช้จะต้องมีความเหมาะสมและจำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจ โดยมีดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและความเสียหายของปัจเจกบุคคล หากวิธีการหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จลงได้หรือไม่มีความจำเป็นที่จะเลือกใช้มาตรการนั้นหรือก่อความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลมากกว่าที่ประโยชน์สาธารณะจะได้รับ ฝ่ายปกครองก็ต้องละเว้นจากกฎเกณฑ์หรือมาตรการดังกล่าวและศาลปกครองมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการนั้นได้

ดังเช่นข้อพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.394/2550 หรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การเพิกถอนการกระทำอันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะทำให้ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความเสียหาย ศาลปกครองก็มีอำนาจที่สั่งให้เพิกถอนการกระทำบางส่วน หรือให้ทำการใด ๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและความเสียหายเอกชนนั้นก็ได้อย่างเช่น ข้อพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.55/2549 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.772/2555 เป็นต้น

**(2) แม้ปัจเจกบุคคลจะได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินการ หรือการกระทำฝ่ายปกครองอยู่บ้าง แต่หากเกิดประโยชน์ต่อมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะมากกว่า เมื่อเทียบกับความ**

เสียหายนั้นก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากทำให้ปัจเจกชนต้องรับภาระหรือความเดือดร้อนมากเกินไปจนสมควร ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายนั้นอย่างเป็นธรรม

(3) หลักความได้สัดส่วนมิได้มีความหมายว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคล โดยอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่เพียงด้านเดียว ในทางตรงกันข้าม หลักกฎหมายนี้กลับเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบหรือ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยวิธีการหรือมาตรการที่เลือกใช้จะต้องเกิดผลกระทบ หรือความเสียหายกับปัจเจกบุคคลน้อยที่สุด ถ้ายังมีวิธีการหรือมาตรการอื่น ๆ ที่จะเกิดความเสียหายหรือผลกระทบกับปัจเจกบุคคลน้อยกว่า ถือว่าวิธีการหรือมาตรการที่เลือกใช้นั้นขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เช่น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.162/2555 กรณีที่เทศบาลเลือกใช้มาตรการที่จะก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติดคอนกรีตเลียบคลองมหาสวัสดิ์พร้อมวางท่อ ลอดคูและฝังกลบคลองซอยทำให้ปิดทางเข้า-ออกคลองซอยในบริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยและประกอบสัมมาอาชีพแทนที่จะได้ใช้บล็อกคอนกรีตแทนท่อคอนกรีตทรงกลมซึ่งทำให้เรือสามารถสัญจรเข้า-ออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ดังเช่นเทศบาลข้างเคียงได้ดำเนินการถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควรก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไม่เป็นธรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ใช้หลักความได้สัดส่วนมาประกอบการวินิจฉัยคดีในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองไทยได้นำหลักความได้สัดส่วนนี้มาใช้เป็นแกนหลักในการให้เหตุผลเพื่อวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองได้มีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจดุลพินิจโดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน ซึ่งศาลได้ตรวจสอบแล้วว่าสอดคล้องกัน คือเป็นไปตามหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ การใช้อำนาจดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หากไม่ได้เป็นไปตามหลักการย่อยๆ ทั้งสามประการของหลักความได้สัดส่วน โดยอาจขาดความสอดคล้องกับหลักการย่อยข้อใดข้อหนึ่งไป การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวก็จะถือว่าเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นต้องมีการยกเลิกเพิกถอนการกระทำดังกล่าวออกไป เพราะการใช้อำนาจนั้นไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องนั้นได้ ตลอดจนเป็นการใช้อำนาจที่เข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรกว่าเหตุ นั้นเอง

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางของศาลปกครองที่ได้ตัดสินวินิจฉัยในคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับศาลปกครองต่างประเทศ ทั้งในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันที่มีการตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งในการตรวจสอบนี้พบว่ามีความยุ่งยากอยู่พอสมควร และต้องเผชิญกับคำถามและความวิตกกังวลที่เกรงว่าฝ่ายตุลาการจะเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง ปัญหาดังกล่าวนี้นศาลปกครองเยอรมันและสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสก็ได้มีการปฏิบัติที่น่าสนใจ ซึ่งอาจเป็นตัวอย่างให้ศาลปกครองไทยได้นำมาพิจารณาเป็นแนวทางในการนำมาปรับใช้ได้ ดังนี้

**กรณีประเทศฝรั่งเศส** สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้หันมายอมรับในปัจจุบันว่าอาจพิสูจน์การใช้อำนาจโดยมิชอบได้โดยปัจจัยหลายๆ อย่างในสำนวนคดี อันได้แก่ หลักฐานที่เป็นเอกสารอย่างอื่น ๆ สถานการณ์แวดล้อมที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองเช่นนั้น ความไม่แน่นอนของเหตุผลที่ฝ่ายปกครองยกขึ้นมาซึ่งเป็นเหตุผลที่แสดงให้เห็นเจตนาที่แท้จริงของฝ่ายปกครอง ศาลให้ความสำคัญแก่การพิสูจน์ด้วยการใช้พยานหลักฐานโดยตรงน้อยกว่าการพิสูจน์โดยใช้ “บรรดาปัจจัยชี้หน้าที่สอดคล้องต้องกันถึงความน่าจะเป็น” (un faiseau d'indices convergents)

ทั้งนี้ มีประเด็นทางข้อเท็จจริงว่าปัจจุบันการที่การกระทำของฝ่ายปกครองมีเหตุผลมาจากวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ศาลปกครองฝรั่งเศสได้คลายความเข้มงวดในการควบคุมฝ่ายปกครองลงไปในเรื่องเหตุผลของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายปกครองใช้มาเป็นฐานในการออกมาตรการปราบปรามดังปรากฏในคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 29 มกราคม 1932 คดี Ste des autobusantibois, Gr. Ar. n 49 อย่างไรก็ตามความยากลำบากในการพิสูจน์เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบนี้ทำให้การใช้ข้ออ้างนี้ลดลงอย่างมาก กล่าวคือนับตั้งแต่ที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐยอมรับให้มีการยกเลิกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่คำสั่งนั้นประกอบไปด้วยเหตุผลที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะง่ายกว่าการใช้ข้ออ้างว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยมิชอบ เนื่องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบนั้น โจทก์ต้องพิสูจน์ไม่ใช่เพียงแต่ความไม่ถูกต้องของเหตุผลของฝ่ายปกครองแต่โจทก์ยังต้องพิสูจน์ถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงด้วย (ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2547, น. 266)

อนึ่งในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้นจะไม่มีบทกฎหมายใดที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับประเทศไทยที่แม้มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันในการเรียนการสอนกฎหมายปกครองในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ก็จะเป็นอาจารย์ที่สำเร็จการศึกษามาจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวคิดในการใช้และตีความกฎหมายปกครองในประเทศไทยและตุลาการในศาลปกครองไทย

**กรณีประเทศเยอรมนี** แม้ในเยอรมนีเองจะได้มีการตรากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ประกาศใช้บังคับมาตั้งแต่ ปีค.ศ. 1976 (VwVfG) ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบให้กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองเยอรมันนั้นมุ่งไปที่การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจที่บกพร่องและเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยจำกัดอยู่ที่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้รับการตอกย้ำเป็นบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 114 กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมัน ค.ศ. 1960 (VwGO) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำการตามดุลพินิจ ศาลชอบที่จะควบคุมตรวจสอบว่าคำสั่งทางปกครอง หรือ การปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่กระทำการดังกล่าวฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจที่เกินไปกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้

หรือได้ใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น ซึ่งก็คือการใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือนนั่นเอง” (สงกรานต์ ป็องบุญจันทร์, 2555 น. 49)

ขณะเดียวกันศาลปกครองเยอรมันยังได้มีการตัดสินวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยอาศัยบทบัญญัติ มาตรา 40 ของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ ค.ศ. 1976 (VwVfG) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำการได้ตามดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าว” ซึ่งมลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ได้มีการตรากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเดียวกันนี้ไว้ในกฎหมายของมลรัฐด้วย

ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายของเยอรมันถือว่าตำแหน่งที่มาของดุลพินิจอยู่ที่ผลทางกฎหมายเท่านั้น ไม่มีดุลพินิจปรากฏอยู่ที่องค์ประกอบส่วนเหตุ ในกรณีที่องค์ประกอบส่วนเหตุมีถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง เช่น คำว่า “ความสงบเรียบร้อย” หรือ “สภาพเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน” ฝ่ายปกครองผู้ใช้กฎหมายต้องปรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เข้ากับถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงเหล่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นการปรับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่เป็นการใช้ดุลพินิจ ศาลจึงมีอำนาจเข้ามาตรวจสอบได้

อย่างไรก็ตาม ในเยอรมันเองได้มีการสร้างทฤษฎีแดนวินิจฉัยขึ้น (Beurteilungsspielraum) กล่าวคือ แม้การปรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เข้ากับถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงจะเป็นการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองที่ถือว่าไม่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ศาลควรมีอำนาจตรวจสอบได้ แต่ก็มีบางกรณีที่ถือว่าเป็นแดนวินิจฉัยของฝ่ายปกครองซึ่งศาลไม่ควรเข้ามาตรวจสอบ ได้แก่ การตรวจสอบ การประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่โดยผู้บังคับบัญชา การคาดการณ์หรือประเมินความเสี่ยงในกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายเศรษฐกิจ การประเมินคุณค่าโดยผู้เชี่ยวชาญหรือผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ การประเมินในสถานการณ์การแข่งขันที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการสอบ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอิสระที่ประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ หรือคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้ประสบการณ์หลายๆ ด้าน หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญต่างๆ เนื่องจากไม่อาจเอาคำวินิจฉัยอื่นมาทดแทนได้ รวมทั้งคำวินิจฉัยเกี่ยวกับนโยบายทางการปกครอง

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบการเข้าไปควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสและศาลปกครองเยอรมัน กรณีการปรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เข้ากับถ้อยคำทางกฎหมายที่ไม่เฉพาะเจาะจงนั้น ศาลปกครองเยอรมันจะมีอำนาจเข้าไปควบคุมได้ตามปกติโดยถือว่าเป็นการควบคุมการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งศาลมีอำนาจตีความกฎหมายเช่นเดียวกับฝ่ายปกครอง เว้นเสียแต่เป็นเรื่องที่อยู่ในแดนวินิจฉัยของฝ่ายปกครองโดยแท้ที่ศาลจะไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้ ขณะที่ในฝรั่งเศส ศาลจะเข้าไปตรวจสอบการปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับถ้อยคำทางกฎหมายที่ไม่เฉพาะเจาะจงไม่ได้ เว้นเสียแต่จะเป็นกรณีที่

ฝ่ายปกครองปรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เข้ากับถ้อยคำทางกฎหมายไม่เฉพาะเจาะจงอย่างผิดพลาดจนเป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่าศาลปกครองไทยมีแนวโน้มที่เดินตามแนวทางของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสมากกว่าการวินิจฉัยตามแนวทางของศาลปกครองเยอรมันที่มีตัวบทกฎหมายกำหนดถึงหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองเอาไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน และยังมีหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยรองรับไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเยอรมันอีกด้วย เพราะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของไทยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยตรงเช่นเดียวกับกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส ดังนั้นศาลปกครองไทยจึงต้องอ้างอิงหลักความได้สัดส่วนที่เป็นหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยถึงการใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งจะคล้ายกับฝรั่งเศสที่เหตุผลทางกฎหมายในคำพิพากษาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจะอ้างอิงโดยวินิจฉัยตามหลักความได้สัดส่วนเป็นสำคัญเพราะไม่มีบทกฎหมายปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้

อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศฝรั่งเศสปัญหาของการไม่มีตัวบทบัญญัติในกฎหมายที่ชัดเจนในเรื่องหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือการกำหนดอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐนั้น ไม่ได้มีปัญหากระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานของคำพิพากษาแต่ประการใด เพราะโดยธรรมชาติหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสก็ถูกพัฒนามาจากการให้เหตุผลในคำพิพากษาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมาตั้งแต่ต้นรวมทั้งนิติวิธีและรากฐานของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องยาวนานและเป็นระบบนับร้อยปี ต่างจากระบบกฎหมายปกครองของไทยรวมถึงการจัดตั้งศาลปกครองไทยที่เพิ่งเริ่มลงหลักปักฐานได้มานานนัก ดังนั้นในกรณีของประเทศไทยจึงมีประเด็นน่าคิดว่าสมควรจะเดินตามรอยฝรั่งเศสที่ปล่อยให้เป็นเรื่องของการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของไทยขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองไทยดีหรือไม่ ซึ่งจะได้พิจารณาในหัวข้อถัดไป

### 3. ปัญหาและข้อเสนอแนะในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยศาลปกครองไทย

หากพิจารณาถึงเหตุผลที่ศาลปกครองไทยมีแนวทางในการตัดสินคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไปในแนวทางของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสนั้นดูจะสอดคล้องกับระบบกฎหมายปกครองในประเทศไทยและข้อเท็จจริงที่ว่าองค์ความรู้กฎหมายปกครองไทยมีอิทธิพลจากกฎหมายปกครองฝรั่งเศสอยู่มากพอสมควรในเรื่องการเรียนการสอนและตำรับตำราต่างๆ ประกอบกับด้วยตัวบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ไม่มีมาตราใดที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหลักการที่ศาลจะใช้วินิจฉัยว่าการใช้อำนาจดุลพินิจใดเป็นไปโดยมิชอบ อย่างไรก็ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปกครองของเยอรมัน จึงทำให้ศาลปกครองไทยไม่สามารถอ้างอิงตัวบทกฎหมายมาใช้ในการให้เหตุผลตัดสินวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทได้โดยตรง โดยศาลจะต้องไปอาศัยบทกฎหมายที่ให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนั้น ตลอดจนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหลักกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคือ หลักความได้สัดส่วน นำมาพิจารณาเป็นเหตุผลในข้อกฎหมายว่า การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปโดยมิชอบ ด้วยเหตุใดของบทกฎหมายดังกล่าว

เมื่อศึกษาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทยที่เกี่ยวข้องพบว่า ศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากเหตุการณ์ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบโดยศาลปกครองไทยนั้น พบว่ามีแนวทางการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองแบ่งได้เป็นสองแนวทาง ดังต่อไปนี้

**(1) ศาลจำกัดอำนาจของตนในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่เข้าไปวินิจฉัยการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ** จากการศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง พบแนวทางของศาลในการจำกัดอำนาจของตนในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การตัดสินใจกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น “การตัดสินใจทางบริหาร” การใช้อำนาจดุลพินิจวินิจฉัยมีลักษณะเป็นดุลพินิจความเชี่ยวชาญ และการใช้อำนาจดุลพินิจอันเป็นการบริหารงานภายในองค์กร

**(2) ศาลใช้อำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** ในกรณีนี้ศาลปกครองจะจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้นโดยไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบถึงความเหมาะสมของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ไม่เช่นนั้นแล้วจะเป็นกรณีที่ศาลก้าวล่วงเข้าไปเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนฝ่ายปกครองเสียเองอันจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ จากการศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง พบกรณีที่ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดุลพินิจ ได้แก่ การตรวจสอบอำนาจของผู้ที่ใช้อำนาจดุลพินิจที่ก่อให้เกิดการกระทำทางปกครอง การควบคุมตรวจสอบให้การใช้อำนาจดุลพินิจอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบให้การใช้อำนาจดุลพินิจเป็นไปตามรูปแบบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดการควบคุมตรวจสอบให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจโดยพิจารณาองค์ประกอบของกฎหมายให้ครบถ้วน และการควบคุมตรวจสอบให้การใช้อำนาจดุลพินิจอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยเหตุผล หลักความเหมาะสม และหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐให้เกิดความพอเหมาะพอควร

การให้เหตุผลในลักษณะเช่นนี้ของศาลปกครอง ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้จะสามารถอำนวยความสะดวกทางการปกครองในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครองได้ แต่ด้วยเหตุที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นบทกฎหมายทั่วไป และการกำหนดนิยามของ “การใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ” ไว้อย่างชัดเจนว่ามีความหมายอย่างไร การตัดสินวินิจฉัยในแต่ละคดีของตุลาการศาลปกครองในองค์คณะก็อาจมีการให้เหตุผลที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จนอาจเกิดข้อสงสัยและไม่เชื่อมั่นในคำพิพากษาของศาลปกครองได้ ตลอดจนไม่สามารถพัฒนาหลักกฎหมายปกครองไทยเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบขึ้นมาให้ได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายปกครองไทย ทั้งนี้ปัญหาข้างต้นนี้ มีตัวอย่างที่พบอย่างมากในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีผู้ที่เป็นทนายความที่สนใจคดีปกครองได้นำเสนอรายละเอียดของการวิเคราะห์ถึงแนวทางของคำพิพากษาศาลปกครองที่ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างสม่ำเสมอไว้อย่างน่าสนใจเผยแพร่ใน



TULIBS\_APA update

oct 2021.pdf

เพจเฟซบุ๊กหลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง ดังนี้ ( ณรงค์ฤทธิ เพชรฤทธิ, 2557)

“ปัญหาการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองในงานบริหารงานบุคคล ถือว่าเป็นเรื่องที่ยากที่จะทำความเข้าใจและมีหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อนในหลายประการ ในปัญหาเบื้องต้นที่จะต้องประสบ คือปัญหาขอบอำนาจของศาลในการเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าการกระทำทางปกครองกรณีใดบ้าง ที่ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้ หรือตรวจสอบไม่ได้ ซึ่งจากการศึกษาตามแนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในกรณีขอบอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการบริหารงานบุคคล พบว่าคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองบางกรณีมีการวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองว่ากรณีศาลเข้าไปตรวจสอบได้ แต่บางกรณีมีความลึกลับในการวางหลักเกณฑ์และการปรับใช้กฎหมายที่ยากที่หาทฤษฎีหรือหลักการของกฎหมายมาปรับให้เห็นว่า ศาลปกครองใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการตัดสินคดี”

นอกเหนือจากปัญหาที่ปรากฏในการทำหน้าที่ของศาลปกครองในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจในคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลแล้ว จากการศึกษาของ อีริชญา สระทองอ่อน (2550) เรื่องขอบเขตในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง ก็ได้นำเสนอปัญหาที่พบจากการศึกษาค้นคว้าอีกข้อหนึ่งที่ศาลปกครองมีการจำกัดอำนาจของตนเองในการเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการไม่รับฟ้องคดีโดยอ้างเหตุว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดี ตามมาตรา 9 หรือเป็นคดีที่มีปัญหาเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนี้

“... พบว่ากรณีมีทั้งการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอย่างเต็มรูปแบบโดยรับคำฟ้องไว้พิจารณาและวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และในกรณีที่ศาลจำกัดอำนาจในการควบคุมตรวจสอบโดยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยใช้เหตุตามกฎหมายว่ากรณีเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือเป็นคดีที่ไม่เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองด้วยเหตุต่างๆ โดยยังคงมีปัญหาในส่วนของความชัดเจนของขอบเขตของศาลปกครองและการปรับใช้หลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบที่ปรากฏอยู่ในการให้เหตุผลในคำพิพากษาหรือคำสั่ง...”

ปัญหาการทำหน้าที่ของศาลปกครองไทยในคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อทำการศึกษาวินิจฉัยถึงสาเหตุหลักของปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาพบว่ามีความเห็นทางวิชาการที่น่าสนใจ คือ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นักกฎหมายมหาชนชั้นนำของประเทศที่ได้ทำการประเมินการดำเนินงานของศาลปกครองผ่านการทำคำพิพากษาและได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุสำคัญ คือ การขาดตัวบทบัญญัติเกี่ยวกับ “หลักของการใช้ (บังคับ) กฎหมายจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย” หลักการนี้นับว่าเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและเชื่อมโยงถึงหลักกฎหมายที่ศาลปกครองไทยจะใช้อ้างอิงในการตัดสินวินิจฉัยคดีด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับมุมมองดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ความเห็นดังกล่าวอยู่ในบทสัมภาษณ์ให้กับกองบรรณาธิการวารสารวิชาการศาลปกครอง ดังนี้ (อมร จันทรสุมบุรณ์, 2552, น.6 และ น.44-45)

“... การเกิดศาลปกครองขึ้นในปี 2542 หากเปรียบก็เหมือนกับการขอให้เกิดขึ้นมาก่อน และเป็นที่น่าอนว่าเราคงไม่หวังว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองทุก ๆ เรื่องจะต้องถูกต้องและอยู่ในแนวทางของการแก้ไขปัญหาการบริหาร แต่ขอเอาเพียงเป็น “ส่วนมาก” ก็ยังดี แต่เราไม่ใช่อยากให้คำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นคำวินิจฉัยที่ผิดบ้าง ถูกบ้าง หรือมีแต่คำพิพากษาที่มีแต่ “ผล” หรือ “ข้อยุติ” ของคำวินิจฉัยของศาล แต่หา “ตรรกะ” ของการวินิจฉัยของตุลาการไม่พบ คำวินิจฉัยของศาลปกครองในลักษณะที่เป็นอยู่เป็นส่วนมากขณะนี้ ไม่สามารถสร้าง “หลักกฎหมายทั่วไป” เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานของระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการได้ และไม่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาและยกระดับการบริหารให้ไปข้างหน้าเพราะเป็นเพียงคำวินิจฉัยที่ทำให้ปัญหาเฉพาะหน้าเสร็จไป “เรื่องนี้คงต้องดูระบบทั้งระบบของกฎหมายมหาชนและคงไม่ได้ดูเฉพาะศาลปกครอง แต่สำหรับศาลปกครองก็คงไปไม่ไกลนัก ถ้าดูทั้งระบบก็มีบางส่วนที่น่ายินดีเป็นต้นว่าเรามี “กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ซึ่งเท่ากับเป็น “กฎหมายสารบัญญัติ – substantive law” ที่มาช่วยวางหลักกฎหมายปกครองให้เราโดยไม่ต้อง “รอ” ให้เกิดหลักกฎหมายทั่วไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เป็นแต่เพียงว่ากฎหมายฉบับนี้อาจเขียนน้อยไปหน่อยเพราะมีบางส่วนที่ผมเห็นว่าเป็น Key Point สำคัญ ของหลักกฎหมายปกครองที่ควรจะต้องบัญญัติอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ท่านอาจารย์ชัยวัฒน์ฯ ไม่ได้เขียนลงไว้ให้เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้นว่าหลักของการใช้ (บังคับ) กฎหมายจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งการที่ไม่ได้เขียนหลักนี้ไว้ทำให้เราพัฒนากฎหมายมหาชนลำบาก

ขณะนี้นักกฎหมายของเรามักจะเถียงกันไม่มีที่สิ้นสุดว่าในการตีความกฎหมายจะเอาถ้อยคำหรือเอาเจตนารมณ์เป็นหลัก และนักกฎหมายของเราต่างคนต่างก็ตีความโดยเล่นสำนวนถ้อยคำ ดังนั้น ถ้าเราต้องการหลักการนี้ให้เป็นหลักของการตีความกฎหมายก็ต้องเขียนเป็นตัวบท เราประเทศไทยไม่มีเวลาที่รอการพัฒนา

“หลักกฎหมายทั่วไป” ขึ้นมาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเพราะนักกฎหมายของเราขาดพื้นฐานในทางนิติปรัชญาและคิดไปไม่ถึง กฎหมายเยอรมันเขาเขียนบทนี้ไว้ชัดเจนในกฎหมายของเขา ทั้งๆ ที่หลักกฎหมายทั่วไปนี้เขาได้พัฒนาขึ้นมาและยึดถือปฏิบัติกันอยู่แล้ว

แต่จะเรียกว่าเป็น “การบังคับ” ก็คงไม่ตรงนัก แต่เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมายต้อง “ยึดถือ” เจตนารมณ์ของกฎหมายในการทำหน้าที่ของตน ไม่ใช่เล่นถ้อยคำสำนวนกฎหมายกัน เป็น “ศรีธนูชัย” ตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คนนั้นอ้างอิงอย่างนั้นนี้อ้างอย่างโน้นเลยไม่รู้ว่าจะเอาอย่างไรกันแน่ ตรงนี้ผมเห็นว่า ท่านอาจารย์ชัยวัฒน์ฯ ร่างกฎหมายฉบับนี้ตกหล่นไปในส่วนสำคัญ แม้ว่าดูเหมือนจะเป็นของเล็กๆ น้อยๆ แต่ผมคิดว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับนักกฎหมายไทยและสำหรับผู้พิพากษาของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขณะที่การเรียนการสอนวิชากฎหมายในคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของไทยยังไม่มีมาตรฐานเหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และนอกจากนั้นประเทศไทยเรายังมีนิทานพื้นบ้านเรื่องความฉลาดของศรีธนูชัยอยู่อีกด้วย ซึ่งทำให้นักกฎหมายไทยและนักการเมืองของเราอยากฉลาดเหมือนศรีธนูชัย

ถ้าพวกคุณไม่มีหลักกฎหมายว่าด้วย “การใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย” พวกคุณก็จะพบว่า ในกรณีถ้อยคำในกฎหมายมีความหมายได้หลายอย่างและตีความได้ได้หลายอย่างพวกคุณก็จะไม่มีหลักอะไรมາอ้างอิงว่าจะ “เลือก” ตีความไปในทางใดและทำไมคุณจึงเลือกตีความในทางนี้ ไม่เลือกตีความในทางอื่น ผมเห็นว่าเพราะการขาดหลักกฎหมายข้อนี้เองที่ทำให้ให้นักกฎหมายไทยเป็น “ศรีธนูชัย” สิ่งเหล่านี้ สามารถเขียนลงไปตัวกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้ด้วยถ้อยคำไม่กี่ประโยค แต่ถ้อยคำเหล่านี้มีความสำคัญมหาศาลเพราะช่วยให้นักกฎหมายไทยทั่วประเทศเข้าใจ “กฎหมาย” ได้ง่ายและรวดเร็วดีกว่าที่จะใช้ “เวลา” มาสอนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยหรือทำการสัมมนาตุลาการหรือผู้พิพากษา และก็ยังไม่ทราบว่าจะหลักเหล่านี้จะกลายมาเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ตามคำวินิจฉัยของศาลสำหรับให้ยึดถือในการปฏิบัติราชการได้เมื่อใด”

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ขอบเขตของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองไทยให้มีความชัดเจนขึ้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) โดยแยกกรณีเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ ไปอยู่ในอีกมาตราหนึ่ง ซึ่งบัญญัติขอบเขตของศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ และอาจมีการนำหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการตรวจสอบจนเกิดเป็นแนวบรรทัดฐานแล้วบัญญัติลงไปด้วย โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ส่วนกรณีที่ศาลปกครองจะจำกัดอำนาจในการตรวจสอบดุลพินิจก็ควรต้องให้เหตุผลที่ชัดเจนมากกว่าการไม่รับคำฟ้องเพราะเป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพียงอย่างเดียว

ฉะนั้น จากการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครอง ปัญหาสำคัญ คือ การที่ไม่มีตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงเป็นเกณฑ์วินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ ทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 รับรองไว้ จึงทำให้มีปัญหาในการให้เหตุผลที่ชัดเจนไว้ในคำพิพากษาของศาลรวมถึงการให้เหตุผลทางกฎหมายที่มีลักษณะไม่สม่ำเสมอ ในการตีความถึงขอบเขตในการเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ดังนั้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงการตัดสินใจของศาลปกครองโดยอ้างเหตุผลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ว่าฝ่ายปกครองได้ “ใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ” ซึ่งยังขาดด้วยบทกฎหมายมารองรับและอธิบายความหมายที่ชัดเจนของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบว่ามีลักษณะอย่างไรนั้น จากการศึกษาวิเคราะห์ให้ผู้ศึกษาจึงขอมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยนำรูปแบบการบัญญัติถึงการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครองและการกำหนดเกณฑ์ในการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบที่มีในกฎหมายปกครองเยอรมัน มาเป็นแนวทางในการบัญญัติไว้ในกฎหมายปกครองไทยโดยเนื้อหาของกฎหมายเยอรมันดังกล่าวเป็นดังนี้

**มาตรา 40 กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ ค.ศ.1976 (VwVfG) ที่บัญญัติว่า** “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำการได้ตามดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าว”

**มาตรา 114 กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมัน ค.ศ.1960 (VwGO) ที่บัญญัติว่า** “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำการตามดุลพินิจ ศาลชอบที่จะควบคุมตรวจสอบว่าคำสั่งทางปกครอง หรือการปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่กระทำการดังกล่าวฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ เนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจที่เกินไปกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือได้ใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น”

สำหรับการเพิ่มเติมเนื้อหาของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้น อาจกำหนดเพิ่มขึ้นไว้ในส่วน หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 3 การพิจารณา โดยอาจบัญญัติเป็นวรรคสองของมาตรา 28 หรือเพิ่มเป็นมาตรา 28/1 ก็ได้ เนื่องจากเนื้อหาของมาตรา 28 นั้นมีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องซึ่งเป็นกระบวนการไต่สวนที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจดุลพินิจที่บัญญัติไว้ว่า “ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี” ซึ่งถ้อยคำที่ผู้ศึกษาขอเสนอให้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 28 หรือกำหนดเป็นมาตรา 28/1 เป็นดังนี้

“ร่างมาตรา 28/1 ในการพิจารณาทางปกครองที่ใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าวตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่”

ในส่วนข้อเสนอของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดเกณฑ์ในการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้น ผู้ศึกษามีประเด็นที่เสนอสองข้อ ดังนี้

**ประเด็นแรก** ผู้ศึกษาเห็นว่าตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งเป็นบทบัญญัติถึงลักษณะของคดีปกครองที่เป็นเขตอำนาจของศาลปกครองที่มีความสำคัญ โดยมีการระบุถึงลักษณะของคดีไว้หลายกรณีไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร รวมทั้งคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบด้วยนั้น ในกรณีของการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ ควรแยกออกไปบัญญัติเป็นอีกมาตราต่างหาก เนื่องจากคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้น มีลักษณะเฉพาะที่ต้องอธิบายความหมายและลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบว่าเป็นอย่างไร

การเขียนถ้อยคำรวมไว้กับเหตุอื่น ๆ ที่เป็นลักษณะข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น อาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการวินิจฉัยให้เหตุผลของศาลปกครองได้ ตลอดจนหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนก็อาจทราบได้ว่า “ดุลพินิจโดยมิชอบ” นั้นมีลักษณะทางกฎหมายอย่างไร ขณะเดียวกันถ้าพิจารณาในทางข้อเท็จจริงคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้น มักจะเป็นประเด็นที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลปกครองมากพอสมควร การแยกบทบัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยเรื่องการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ ออกมาต่างหากจากเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีอื่นๆ ย่อมจะเป็นประโยชน์ที่จะทำให้เกิดความชัดเจนในตัวบทกฎหมายมากขึ้น ที่ศาลจะใช้อ้างอิงเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบอย่างไร แทนที่จะกล่าวให้เหตุผลอย่างรวม ๆ แล้วสรุปว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบโดยไม่ได้อธิบายอ้างอิงถึงหลักกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง

ทั้งนี้ ในอดีตการที่กฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครองไทยไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเรื่องดุลพินิจโดยมิชอบมาตั้งแต่ต้นก็อาจวิเคราะห์ได้ว่าผู้ร่างกฎหมายต้องการให้ศาลปกครองเป็นผู้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองไทยในดุลพินิจโดยมิชอบขึ้น จากการวินิจฉัยคดีปกครองต่างๆ ซึ่งในระยะแรกของการจัดตั้งศาลปกครองไทยนับตั้งแต่ พ.ศ.2542 ที่กฎหมายได้ประกาศใช้เป็นต้นมา บรรยากาศขณะนั้นกฎหมายปกครองไทยเพิ่งเริ่มลงหลักปักฐานด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และกฎหมายปกครองอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง มิใช่กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้ บุคลากรด้านกฎหมายไม่ว่าจะจะเป็น

ตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐต่างๆ ก็เพิ่งเริ่มที่จะได้ศึกษาเรียนรู้หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองทั้งในต่างประเทศและของไทย ความรู้ความเข้าใจต่าง ๆ ก็อาจยังไม่แจ่มชัดนัก การที่ไม่ได้บัญญัติถึงลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการโดยมิชอบไว้เป็นตัวบทที่ชัดเจนก็อาจเป็นข้อดีที่เปิดโอกาสให้ศาลได้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองในเรื่องนี้จากการตัดสินคดี (Case Law) ตามอย่างศาลปกครองปกครองของฝรั่งเศส รวมถึงความคุ้นเคยในการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครองในประเทศไทยที่รับอิทธิพลจากหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสอยู่พอสมควร

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของระบบกฎหมายปกครองไทยและการออกแบบศาลปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้เหตุผลของคำพิพากษาศาลปกครองที่ผ่านมา ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 ก็มีอิทธิพลของกฎหมายปกครองเยอรมันอยู่เหมือนกัน แต่ในการร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายศาลปกครองไทย ก็มีได้นำมาปรับใช้ทั้งหมด ซึ่งปัจจุบันถ้าจะได้นำหลักเกณฑ์การวินิจฉัยอำนาจตุลาการโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐของศาลปกครองเยอรมันมาบัญญัติไว้ในกฎหมายศาลปกครองไทยก็น่าจะมีความเหมาะสมและถึงเวลาที่สมควรแล้วที่จะมีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรให้ศาลปกครองไทยและเจ้าหน้าที่รัฐใช้อ้างอิงเป็นเกณฑ์ในการตัดสินวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความชัดเจน เช่นเดียวกับกฎหมายปกครองเยอรมันเพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทราบและจะได้ยึดถือหลักการที่ถูกต้องในการใช้อำนาจตุลาการโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป โดยผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นนี้น่าจะดีกว่าการรอเวลาในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองไทยโดยคำพิพากษาศาลปกครองขึ้น ซึ่งแม้มีข้อดีในเรื่องความยืดหยุ่นและให้อำนาจตุลาการของศาลในการตีความวินิจฉัยคดีแต่ก็มีความไม่ชัดเจนของตัวบทที่เป็นปัญหาสำคัญส่งผลกระทบต่อคุณภาพของคำพิพากษาศาลปกครองได้

**ประเด็นที่สอง** สืบเนื่องจากเหตุผลที่กล่าวมาในประเด็นแรก ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรนำบทบัญญัติของมาตรา 114 กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมัน นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นบทกฎหมายที่อธิบายลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการโดยมิชอบที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทั้งอำนาจศาลปกครองในการวินิจฉัยการใช้อำนาจตุลาการโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตราที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเนื้อหาของบทบัญญัติที่ควรเพิ่มเติมขึ้นใหม่ในกฎหมายศาลปกครองไทยนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอไว้เป็นมาตรา 9/1 ดังนี้

**“ร่างมาตรา 9/1** ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตุลาการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ศาลย่อมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบว่า คำสั่งทางปกครองหรือการปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครองหรือการไม่กระทำการ

ดังกล่าวฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ อันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจที่เกินไปกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือได้ใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐ”

ผู้เขียนเชื่อมั่นว่าหากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ตามแนวทางที่ปรากฏในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมันและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเยอรมัน จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดกฎหมายเกณฑ์ให้ศาลปกครองไทยวินิจฉัยเรื่องดุลพินิจโดยมิชอบในปัจจุบันได้ ส่งผลให้การตัดสินพิพากษาคดีของศาลปกครองเกิดความชัดเจนในการให้เหตุผลทางกฎหมายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันมีเอกภาพ ก่อให้เกิดมาตรฐานคุณภาพของคำพิพากษาศาลปกครองในการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังจะช่วยให้ศาลปกครองไม่ถูกสาธารณชนพากษ์วิจารณ์ด้วยความเข้าใจผิดในกรณีที่ศาลเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าจะเป็นการเข้าไปแทรกแซงดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือไม่ เพราะมีบทกฎหมายที่รองรับอำนาจและกำหนดขอบเขตในการเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยศาลปกครองไว้อย่างชัดเจนแล้ว

## บทสรุป

จากการศึกษาถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไทยเปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเห็นได้ว่ามีมาตรฐานและคำพิพากษาที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณภาพเป็นส่วนใหญ่ โดยเหตุผลที่ศาลปกครองได้ใช้นั้นสามารถอธิบายได้ด้วยหลักกฎหมายปกครองและตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงคำพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะพบถึงปัญหาบางประการที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาความชัดเจนในการให้เหตุผลประกอบในการวินิจฉัยคดี ความต่อเนื่องสม่ำเสมอในแนวคำพิพากษาที่ได้วางไว้ ซึ่งสาเหตุหลักที่ผู้ศึกษาค้นพบจากการศึกษาวิเคราะห์มาจากการขาดบทบัญญัติกฎหมายที่จะเป็นฐานอ้างอิงในการให้เหตุผลวินิจฉัยคดีถึงลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบซึ่งไม่ปรากฏทั้งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 การไม่ปรากฏตัวบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรงในเรื่องการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่งผลให้ศาลปกครองไม่มีกฎหมายแม่บทมาปรับใช้โดยตรง ต้องไปอ้างอิงถึงหลักกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) มาใช้เป็นเหตุผลหลักในการตัดสิน

ว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบด้วย เพราะมีการละเมิดหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรกว่าเหตุหรือไม่

ทั้งนี้ ในปัจจุบันตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2563 ให้ความเห็นชอบหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอและให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ตามหลักการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอโดยให้ความเห็นของกระทรวงการคลังและสำนักงานศาลปกครองไปประกอบการพิจารณาด้วยนั้น ก็เป็นเรื่องที่น่ายินดีว่าประเด็นการแก้ไขเกี่ยวกับบทบัญญัติการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยโดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีแนวคิดในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ คือ การอำนวยความสะดวก ให้ความสำคัญและคุ้มครองสิทธิของบุคคลเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายซึ่งมีหลักการที่สำคัญในส่วนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้การใช้อำนาจดุลพินิจจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย กำหนดหลักเกี่ยวกับแนวทางการใช้อำนาจดุลพินิจและการคุ้มครองความเชื่อถือนของบุคคลในการตีความกฎหมายของหน่วยงานรัฐ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองไทยนั้น การที่จะรอให้ศาลปกครองได้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองทั่วไปในเรื่องนี้ขึ้นมาจากคำพิพากษาศาลที่ได้ตัดสินไว้นั้นเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลานานพอสมควร แม้จะก่อให้เกิดการพัฒนาในเชิงหลักกฎหมายและมีความยืดหยุ่น แต่อาจไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของการปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย ที่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงการใช้อำนาจที่ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นหลักสำคัญ รวมถึงปัญหาของคำพิพากษาที่เกิดขึ้นในเรื่องความไม่ชัดเจนในการให้เหตุผล และขาดบทกฎหมายรองรับใช้อ้างอิงโดยตรงในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย ซึ่งข้อเสนอแนะของผู้เขียนในบทความนี้ที่เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ก็น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยได้อย่างเป็นระบบ ทั้งในส่วนการป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นเพราะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกรอบในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยึดถือปฏิบัติ และช่วยแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลปกครองให้ตุลาการศาลปกครองได้มีตัวบทกฎหมายอ้างอิงอย่างชัดเจนมากขึ้นในการตัดสินวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## เอกสารอ้างอิง

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมัน ค.ศ. 1960 (VwGO).

กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ของเยอรมนี ค.ศ. 1976 (VwVfG).

- กองบรรณาธิการวารสารวิชาการศาลปกครอง. (2552). บทสัมภาษณ์ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. 9(3), 6-45.
- ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. (2557). *อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองในคดีบริหารงานบุคคล* (เฟซบุ๊กหลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง, วันที่ 25 พฤศจิกายน 2557). สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2565, จาก [https://www.facebook.com/DroitAdministrative/?locale=th\\_TH](https://www.facebook.com/DroitAdministrative/?locale=th_TH).
- ธีรัญญา สระทองอ่อน. (2550). *ขอบเขตในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- ปราณี สุขศรี. (ม.ป.ป.). *หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด : ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality)*. (เอกสารอัดสำเนา).
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560
- ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2547). *รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สงกรานต์ ป้องบุญจันทร์. (2555). *การควบคุมอำนาจดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับศาลปกครองเยอรมันและศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).