

หลักการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยสุจริต

The exercise of legal authority in good faith.

กำพล วันทา*อดุลย์ ทานาราช* บัณฑิต ขวายุธา** เพิ่ม หลวงแก้ว**
Kumpol Wantha* Adul Tanarach*Bandit Khwayota**Pherm Luangkaew**

อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนครราชสีมา*
อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย**
Lecturer, Master of Law Program Nakhon Ratchasima College.*
Lecturer, Master of Law Program Khon Kaen University Nong Khai Campus.**

บทคัดย่อ

บทความนี้ได้กล่าวถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยสุจริตของผู้มีอำนาจในทางปกครองของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมักจะถูกมองว่าได้กระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องขาดหลักธรรมาภิบาลหรือแม้แต่เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองแต่ละฉบับแล้วแต่ได้กำหนดแนวทางการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้ 2 ประการ กล่าวคืออำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ ซึ่งแต่ละอำนาจมีความแตกต่างกัน โดยอำนาจผูกพันจะกำหนดบังคับไว้ให้ฝ่ายปกครอง ผู้ที่มีอำนาจว่าจะต้องกระทำการหรือไม่กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ และอำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจใช้อำนาจบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ครบถ้วนถูกต้อง ซึ่งในการใช้อำนาจทั้งสองประการนี้ ไม่ว่าจะเป็นการออกหลักเกณฑ์ของฝ่ายปกครอง การตีความกฎหมายปกครอง รวมไปถึงการออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องกระทำภายใต้หลักแห่งความสุจริตเท่านั้น

คำสำคัญ : การใช้อำนาจ กฎหมาย, โดยสุจริต

Abstract

This article aims to study the exercise of legal authority in good faith of the administrative authority of the supervisor. It is often seen as acting for their own interests or those who lack good governance or even act in violation of the law. The law has given the authority to each ruling party, which has established two guidelines for the use of power of the ruling party, namely the Mandatory Power and discretionary powers, each of which is different, with the authority bound to be imposed for the ruling party. Those who have the authority to act or not act or refrain from acting, and the discretion is the authority that the ruling party can choose to exercise its authority on the basis of the facts and the law. In order to exercise both powers, whether it's the rule of the ruling party, Interpretation of the ruling law, including the administrative order, must be done under the principle of honesty only.

Keywords : Mandatory Power, Laws, principle of honesty

ปัญหาของการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ในปัจจุบันการใช้อำนาจในทางปกครองของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ (person in authority) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบหรือกรณีอื่น ๆ ที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย มักจะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของผู้คนในสังคมอยู่เสมอ ๆ ว่าผู้นั้นกระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องบ้าง เป็นการกระทำโดยไม่สุจริตบ้าง ขาดหลักธรรมาภิบาลบ้าง หรือแม้แต่เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดความสั่นคลอนต่อความเชื่อมั่นของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งในการใช้อำนาจในทางปกครองของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว มักจะได้ยินคำกล่าวอ้างอยู่เสมอ ๆ ว่าตนเองมีอำนาจตามกฎหมายและได้ใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ โดยชอบแล้ว และเมื่อเกิดปัญหาในการใช้อำนาจดังกล่าวขึ้น ในที่สุดก็ต้องมีการนำคดีไปสู่องค์กรผู้พิจารณาตัดสิน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น หรือองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือ ศาลชั้นอุทธรณ์ เป็นต้น

สิ่งที่สำคัญที่เป็นหลักในการใช้อำนาจตามกฎหมาย นั่นก็คือ “หลักแห่งความสุจริต” (Good Faith) ซึ่งเป็นหลักแห่งมาตรฐานความซื่อสัตย์หรือความเชื่อมั่นศรัทธาอันบุคคลพึงมีแก่กันโดยชอบ (กิตติศักดิ์ ปกติ, 2555 : 16) และหลักดังกล่าวถือเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดมาตรฐานควบคุมความประพฤติของผู้คนในสังคม ที่แทรกอยู่ทั้งในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) จะเห็นได้ว่า หากเมื่อใดที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้ใช้อำนาจไปโดยไม่สุจริต หรือมีการใช้อำนาจโดยมีนัยวาระซ่อนเร้นแล้ว การใช้อำนาจนั้นอาจจะถูกต้องในแง่ของตัวบทกฎหมาย แต่ผลที่เกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าว ย่อมไม่เกิดความเป็นธรรมในสังคมอย่างแน่นอน

หลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น กฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดแนวทางการใช้อำนาจไว้ 2 ประการ กล่าวคือ อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ ซึ่งแต่ละอำนาจมีความแตกต่างกัน ดังนี้

1 อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายกำหนดบังคับไว้ให้ผู้ที่มีอำนาจจะต้องกระทำการหรือไม่กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ ซึ่งกฎหมายมักใช้ถ้อยคำที่เป็นการบังคับไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ เช่น คำว่า “ให้” “ต้อง” เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 73 บัญญัติว่า “ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรมและเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี” ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดบังคับให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรมการที่ผู้บังคับบัญชาเลือกปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างไม่มีคุณธรรมและอย่างไม่เที่ยงธรรม จึงถือได้ว่าผู้บังคับบัญชานั้นกระทำความผิดกฎหมายฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ดังเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.232/2560 ได้วินิจฉัยว่าเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการพิพาท ประกอบด้วย ประธานกรรมการจำนวน 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 - 5 คน การที่คณะกรรมการตรวจประเมินผลงานทางวิชาการจะเริ่มต้นพิจารณาประเมินผลงานทางวิชาการพิพาท อันเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาทางปกครองได้ ก็ต่อเมื่อมีการแต่งตั้งประธานและกรรมการครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แต่เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการ มีกรรมการไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนด การประเมินผลงานทางวิชาการพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น มติที่ไม่อนุมัติ

ให้ผู้ขอรับการประเมินดำรงตำแหน่ง รองศาสตราจารย์ ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

2 อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) หมายถึง อำนาจที่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจใช้อำนาจบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ครบถ้วนถูกต้อง ซึ่งฝ่ายปกครองต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงใดบ้างเข้าหลักกฎหมายใด จากนั้นก็ปรับใช้กฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงนั้น ๆ แล้วจึงใช้อำนาจดุลพินิจตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำ แต่ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับ**ความยุติธรรม** ซึ่งอาจถือได้ว่า อำนาจดุลพินิจ เป็นสิ่งที่กฎหมายมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับฝ่ายปกครองเป็น “ผู้เลือกที่จะตัดสินใจ” ได้ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในเรื่องการลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 100 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บน เป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้” โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานประกอบบทบัญญัติของกฎหมายแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อย ทางราชการไม่เกิดความเสียหายประกอบกับบุคคลดังกล่าวไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจงดโทษทางวินัยโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือจะว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ เป็นต้น

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจให้ถูกต้อง กล่าวคือ จะต้องใช้ดุลพินิจบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและครบถ้วน ต้องไม่ก้าวล่วงกรอบของกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นการใช้ดุลพินิจจะต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายหากฝ่ายปกครองกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นใช้บังคับ ในการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครองย่อมต้องผูกพันตามกฎหมายที่ตนเองกำหนดขึ้นด้วย และในที่สุดแล้วการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองย่อมจะต้องมีเหตุผลรับฟังได้ ไม่ใช่ใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจ ซึ่งในระบบกฎหมายไทยมีบางกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจสั่งการทางปกครองต้องผูกพันกับคำวินิจฉัยขององค์กรทางปกครองในระดับที่สูงกว่าและออกคำสั่งไปตามนั้น

เหตุที่กฎหมายจะต้องกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจเนื่องจากเป็นข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจจะตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในทุกเรื่องทุกกรณีจึงต้องบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมายการใช้กฎหมายจึงเป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะเรื่องซึ่งเป็นการปรับบทกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วโดยมีหลักเกณฑ์การใช้กฎหมายที่ผู้ใช้กฎหมายต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นเรื่องอะไรมีหลักกฎหมายในเรื่องนั้นว่าอย่างไร ข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมายนั้นหรือไม่ และถ้าข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมายนั้นแล้วจะมีผลอย่างไร (หยุด แสงอุทัย, 2542: 114- 115)

ความอิสระในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจทำให้เข้าใจผิดว่าฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างไรก็ได้โดยไม่มีขอบเขต ซึ่งความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ การที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเลือกตัดสินใจได้หลายทางเพื่อต้องการให้ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้กฎหมาย สามารถปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง อย่างสมเหตุสมผล และเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นกรอบหรือหลักทั่วไปในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดังปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจส่วนความอิสระในที่นี้หมายถึง ความอิสระในการตัดสินใจของฝ่ายปกครองโดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ต้องมีความเป็นกลาง มีความโปร่งใส และมีความเป็นธรรม ดังนั้น ความอิสระใน

การใช้ดุลพินิจจึงมิได้หมายความว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจอย่างใด ๆ ก็ได้ตามอำเภอใจ หากแต่เป็นการใช้อำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยการใช้ดุลพินิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างเหมาะสม การใช้อำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำเภอใจจึงไม่ใช่เป็นการใช้ดุลพินิจ แต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย เริ่มจากการพิจารณาคำร้องหรือคำขอว่าได้ยื่นถูกต้องตามแบบ ขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ก่อนมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องหรือคำขอ เมื่อได้รับคำร้องไว้พิจารณาแล้วต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาอย่างอิสระ เป็นกลาง โปร่งใส ไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขณะเดียวกันจะต้องสงวนและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมด้วย นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติ ต้องใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุผลและไม่ขัดกับหลักกฎหมาย ส่วนการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นการใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริง และพฤติการณ์แต่ละกรณี รวมถึงการใช้ดุลพินิจไม่เป็นไปตามสัดส่วนของการกระทำ (Principle of Proportionality) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดความสัมพันธ์ของผู้ใช้อำนาจปกครองกับ ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองให้เกิดความสมดุลสมเหตุสมผลพอเหมาะพอควรแก่กรณี ได้แก่ หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) คือการใช้อำนาจให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามกฎหมาย หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือทำให้รัฐเสียหายน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) หากผลของคำสั่งทางปกครองเกิดประโยชน์ต่อส่วนรมน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ประชาชนได้รับ (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2540:102 – 107)

ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมี 3 ขั้นตอน คือ การวินิจฉัยข้อเท็จจริง การปรับบทกฎหมาย และการตัดสินใจ (เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์, อ้างใน www.stabundamrong.go.th : หน้า 6-10)

ขั้นตอนแรก การวินิจฉัยข้อเท็จจริงฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากพยานหลักฐานและต้องพิจารณาว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าได้เกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่ เมื่อได้ข้อเท็จจริงแน่ชัดแล้วจึงนำมาปรับกับบทกฎหมายในขั้นตอนที่สอง

ขั้นตอนที่สอง ซึ่งกฎหมายจะบัญญัติข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบโดยใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนแน่นอน แต่บางกรณีกฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้างๆ และไม่มีคำจำกัดความไว้ กรณีนี้ฝ่ายปกครองจะต้องปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อเท็จจริงที่บัญญัติไว้ในกฎหมายโดยใช้วิจารณ์ญาณเสมือนเช่นวิญญูชนโดยทั่วไปฟังเข้าใจ เช่น คำว่า “การกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ” “มีพฤติการณ์เป็นภัยต่อสังคม” “การกระทำอันน่ารังเกียจ” เป็นต้น การที่กฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้างและไม่แน่นอน แสดงให้เห็นโดยปริยายว่า มีเจตนารมณ์ให้การปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั่นเองเมื่อฝ่ายปกครองวินิจฉัยข้อเท็จจริงและปรับบทกฎหมายแล้ว

ขั้นตอนที่สาม คือขั้นตอนของการตัดสินใจ ซึ่งต้องพิจารณาว่ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้เพียงประการเดียวหรือหลายประการ หากกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจ ฝ่ายปกครองจะกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีทางเลือกตัดสินใจได้หลายทาง

วิเคราะห์หลักการบังคับใช้กฎหมายโดยสุจริต

โดยปกติแล้ว กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายใดได้บัญญัติในเรื่องใดไว้อย่างชัดเจนแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ อย่างเคร่งครัด แต่ถ้าหากบทบัญญัติของกฎหมายใดยังมีความคลุมเครือหรือมีความไม่ชัดเจน หรือยังมีช่องว่างของกฎหมายอยู่ การตีความกฎหมาย ถือเป็นเรื่องที่สำคัญใน

การอุดช่องว่างของกฎหมาย อันเกิดจากการบัญญัติกฎหมายไว้ไม่ชัดเจนหรือไม่มีบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร การตีความกฎหมายก็เพื่อค้นหาเหตุผลในกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Spirit of The Law) หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (The Objective of The Law) นั่นเอง การตีความกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้การใช้กฎหมายเกิดความสมบูรณ์ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งการตีความกฎหมายนั้นผู้ตีความจะต้องตรวจสอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าการตีความกฎหมายดังกล่าวถูกต้องตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ การตีความกฎหมายที่มีได้มีการตรวจสอบให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ย่อมจะเกิดผลอันประหลาดและไม่อาจยอมรับได้ ดังนั้น ผู้ที่ตีความกฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายปกครองจะต้องมีความรู้ทางบริหาร เข้าใจลักษณะของกฎหมายเทคนิค เข้าใจถึงพลวัตรทางบริหาร คือจะต้องมีความรู้ทางสังคมวิทยาและกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ และรู้ถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ได้ ควบคู่ไปกับประโยชน์ของเอกชนและเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ จึงทำให้การตีความกฎหมายและการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายปกครองได้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นหรือบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบกฎหมายปกครองได้ ซึ่งในการตีความในกฎหมายปกครองนั้น มีหลักที่ควรคำนึงดังนี้

(1) จะต้องตีความให้เป็นไปตามหลักการตีความทั่วไป กล่าวคือ การตีความกฎหมายจะต้องตีความตามบทบัญญัติตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ในการตีความกฎหมายปกครองจึงต้องเริ่มต้นที่การพิเคราะห์บทกฎหมายตามตัวอักษร เพื่อพิเคราะห์ว่าถ้อยคำที่ใช้อาจมีความหมายแคบหรือกว้างได้เพียงใด แล้วจึงพิเคราะห์หาเหตุผลและความมุ่งหมายของบทกฎหมายนั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งเดียวกันกับความประสงค์ของผู้บัญญัติกฎหมาย แต่เป็นเหตุผลและความมุ่งหมายในแง่คุณค่าของกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อความเป็นธรรมทั้งแก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง สมควรแก่กรณีเรื่องนั้น ๆ และแก่สังคมส่วนรวมด้วยพร้อมกันไป ความมุ่งหมายหรือเหตุผลของบทกฎหมายนี้เองที่จะเป็นเครื่องช่วยบอกได้ว่าบทกฎหมายนั้นควรกินความกว้างหรือแคบเพียงใด ด้วยเหตุนี้ความมุ่งหมายของกฎหมายจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าบทกฎหมายนั้น ๆ ควรจะเข้าใจในความหมายอย่างแคบ (Restrictive Interpretation) หรือในความหมายอย่างกว้าง (Extensive Interpretation) (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2552 : 41, 47-48) ดังนั้น การตีความกฎหมายปกครองโดยหลักทั่วไป จึงมีทั้งการตีความในความหมายอย่างกว้าง และการตีความในความหมายอย่างแคบ ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นว่ามีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองในสิ่งใด เช่น ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ออกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดแจ้ง เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 68 (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจจัดทำกิจการในเขตได้... (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน) อำนาจดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจทั่วไป องค์การบริหารส่วนตำบลจึงออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.145/2552) ซึ่งจากคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าว เป็นการตีความโดยมุ่งคุ้มครองปัจเจกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนซึ่งเป็นการตีความในความหมายอย่างกว้าง

(2) จะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครอง ในการตีความกฎหมายปกครอง นอกจากจะต้องตีความตามหลักการตีความกฎหมายทั่วไปแล้ว การตีความกฎหมายปกครองยังต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครองด้วย เพราะกฎหมายปกครองมีปรัชญาในการสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อมุ่งให้การบริหารจัดการของรัฐมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสาระสำคัญ ดังนั้น ในการตีความกฎหมาย

ปกครองจะต้องสอดคล้องกับหลักการปกครอง ที่มุ่งหมายการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประสิทธิภาพในการบริหารของรัฐ และมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ หรือโดยปราศจากเหตุผลสมควร และในส่วนที่เป็นกฎหมายที่ก่อภาระหรือหน้าที่ แก่ประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ คือหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ในลักษณะมีอำนาจเหนือประชาชนเว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง และการตีความกฎหมายปกครองในส่วนที่อาจกระทบสิทธิของประชาชนอาจจะตีความโดยเคร่งครัดหรือตีความขยายได้ หากผลการใช้กฎหมายนั้น มุ่งหมายจะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนให้เกิดผล แต่การตีความในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจปกครองระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ย่อมต้องเป็นไปตามหลักความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานทางปกครองเป็นสำคัญ ก็จะเกิดผลทั้งการตีความโดยเคร่งครัดหรือตีความขยายได้ ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นว่ามุ่งหมายจะจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานทางปกครอง แต่ทั้งนี้ จะไม่เกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ในลักษณะปราศจากอำนาจ (ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, www.pub-law.net.2554 ; 2-6) เช่น ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และการจัดตั้ง กบข. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการเมื่อออกจากราชการ และเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุน รวมทั้งเพื่อให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาค่าขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ ตลอดจนส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ห้ามสมาชิกลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนโดยตรงก็ตาม แต่หากผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้สมาชิกกองทุนสามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกในกรณีที่มีใ้การออกจากราชการได้นั้น ย่อมเป็นการขัดต่อบทกฎหมายและขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กบข. ดังที่กล่าวมาข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2550)

(3) จะต้องตีความให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายมากกว่าที่จะตีความตามตัวอักษร วิธีการตีความบทกฎหมายตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ คือ วิธีการตีความที่ตั้งคำถามถึง “เป้าหมาย” หรือ “เหตุผล” (Ratio Legis) หรือ “นโยบาย” ของบทกฎหมายนั้น การตีความตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์แห่งบทกฎหมายจึงเป็นวิธีการตีความที่ทำให้ผู้ ตีความ ไม่ตกเป็นทาสของถ้อยคำหรือลายลักษณ์อักษร หรือ ติดอยู่เฉพาะแต่รูปแบบของถ้อยคำและไม่สนใจที่จะถามถึงเป้าหมายของบทกฎหมายนั้น เช่น กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการ ในการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยชัดแจ้ง การแปลความบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจะมีผลกระทบต่อนิติประโยชน์ของข้าราชการในเรื่องดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายข้างต้น รวมทั้งความเท่าเทียมกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ในการที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลสิทธิประโยชน์จากรัฐในฐานะที่เป็นข้าราชการเช่นเดียวกันเป็นสำคัญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 164/2550) หรือในคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีเจตนารมณ์ให้ ยึดหลักกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่เขตพื้นที่การศึกษา และมีเจตนารมณ์ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ร่วมกันใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล โดยผ่านทางอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาที่มาจากกาเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าสิทธิในการเลือกตั้งอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นสิทธิสำหรับปกป้องรักษาประโยชน์ของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสัดส่วนของผู้แทนผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษา แต่เมื่อ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2548 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งเป็นอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย 1. กลุ่มสายงานผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด 2. กลุ่มสายงานผู้ดำรงตำแหน่งครูหรือ ครูผู้ช่วย และ 3. กลุ่มสายงานผู้ดำรงตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานผู้บริหารการศึกษาไม่มีสิทธิเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งเป็นอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา และถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกกฎโดยจำกัดสิทธิเลือกตั้งและจำกัดสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งเป็นอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ทั้งที่มีได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายจำกัดคุณสมบัติด้านตำแหน่งไว้ การออกกฎ ก.ค.ศ. ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่จำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง และจำกัดสิทธิในการเข้ารับการเลือกตั้งเป็นอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีสิทธิกับผู้ไม่มีสิทธิ ในการเลือกตั้งและเข้ารับเลือกตั้งโดยไม่เป็นธรรมและไม่มีเหตุผลอันอาจรับฟังได้ อันขัดต่อหลักความเสมอภาค ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และขัดต่อมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.17/2551)

(4) จะต้องตีความโดยสุจริต หมายความว่า ในการตีความกฎหมายนั้นนอกจากผู้ตีความจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว จะต้องตีความโดยไม่มีเจตนาซ่อนเร้น หรือเจตนาแอบแฝงอยู่ในใจ ซึ่งแม้ในทางกฎหมายปกครองมิได้กำหนดเรื่องการตีความโดยสุจริตไว้แต่ในการตีความกฎหมายนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรมหรือบรรลุถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายโดยทั่วไป ดังที่พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงมีพระราชกระแสในเรื่องการใช้กฎหมาย ดังนี้คือ

“กฎหมายทั้งปวงจะธำรงความยุติธรรมและประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่เพียงไร นั้นขึ้นอยู่กับการใช้ คือ ถ้าใช้ให้ได้ถูกวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ จริงแล้ว ก็จะทรงความศักดิ์สิทธิ์ และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้แต่หากนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์โดยการพลิกแพลงบิดพลิ้วให้ผันผวนไปด้วยความหลงผิด ด้วยอคติ หรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริตต่าง ๆ กฎหมายก็เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพลงทันที และกลับกลายเป็นพิษเป็นภัยแก่ประชาชนอย่างใหญ่หลวง” (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2543:15) จึงจำเป็นต้องนำกฎหมายแพ่ง มาเสริมในการตีความกฎหมายปกครอง เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครอง กล่าวคือ ใช้หลักกฎหมายแพ่งเป็นบทเสริมเท่าที่ไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ หรือกระทบต่อการบริการ สาธารณะ ที่จะทำให้การบริการสาธารณะไม่ต่อเนื่อง หรือบริการสาธารณะไม่ทันสมัย เป็นต้น เท่านั้น หากมีหลักกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องหรือมีหลักกฎหมายปกครองที่เป็นลักษณะเฉพาะแล้วก็ต้องบังคับตามลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครอง เช่น ศาลปกครองสูงสุดคำพิพากษาในเรื่องนี้ว่าหลักการใช้สิทธิโดยสุจริตและผลอันเกิดจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต การที่บุคคลใดใช้สิทธิหรือชำระหนี้โดยไม่สุจริตกฎหมายย่อมไม่ให้ความคุ้มครอง กล่าวคือ ไม่ผลทางกฎหมายโดย

สมบูรณ์ นอกจากนั้นหากบุคคลใดใช้สิทธิโดยไม่สุจริตแล้วเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ผู้ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐทั้งระบบ จึงย่อมใช้บังคับกับการใช้สิทธิและการชำระหนี้ทั้งตามสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.733/2554)

หลักธรรมาภิบาลกับการใช้กฎหมาย คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือที่บางท่านเรียกว่า “ธรรมรัฐ” ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” ซึ่งคำว่า “Good Governance” ได้เริ่มนำมาใช้เมื่อต้นศตวรรษที่ 1990 โดยปรากฏรายงานของธนาคารโลกเมื่อปี 2532 และเอกสารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งต่อมามุ่งการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Program; UNDP) ได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวไปวิเคราะห์และอธิบายรายละเอียดในเอกสาร Governance for Sustainable Human Development จากนั้นมาแนวคิดนี้ได้นำมาใช้ในหลายองค์กร อาทิ ธนาคารพัฒนาการแห่งเอเชีย (ADB) ธนาคารโลก (World Bank) ที่ได้นำมาใช้กับประเทศในแถบเอเชีย เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมองค์การระหว่างประเทศ หลักการ “Good Governance” ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินโดยกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างให้เกิด ธรรมาภิบาล และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่งคั่ง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมือง และมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากนั้น (ทิพวดี เมฆสุวรรณค์, 2543 : 63)

บทสรุปและข้อเสนอแนะหลักการใช้อำนาจตามกฎหมาย

การใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องยึดหลักแห่งความสุจริต แม้กฎหมายจะให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการกระทำการใด ๆ หรือออกคำสั่งใด ๆ ในทางปกครองได้ก็ตาม แต่การใช้กฎหมายเพียงเพื่อที่จะให้ผู้มีอำนาจสามารถปรับใช้ข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงของกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือแม้แต่การใช้อำนาจดุลพินิจที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจตัดสินใจแก่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกได้หลายทางซึ่งแต่ละทางล้วนแล้วแต่เหมาะสมและจำเป็นที่สามารถดำเนินการทางปกครองให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่วางไว้ได้ แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ใช้โดยมีวาระซ่อนเร้นหรือมีเจตนาแอบแฝง มิได้ใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมายหรือมิได้ใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอแล้วนำมาพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างรอบคอบและรอบด้านพร้อมมีเหตุผลสนับสนุนแล้วจึงกระทำการทางปกครองหรือออกคำสั่งทางปกครองไป แต่กลับตัดสินใจกระทำการหรือออกคำสั่งทางปกครองโดยมีนัยสำคัญที่ซ่อนเร้นอยู่ ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจใดตามที่กฎหมายกำหนดให้จะต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งความสุจริตทั้งในเรื่องของการออกหลักเกณฑ์ของฝ่ายปกครอง การตีความกฎหมายปกครองและหลักธรรมาภิบาล

บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2552). **หลักทั่วไปในการตีความกฎหมาย**. ในการใช้การตีความกฎหมาย. พิรุณา ดิงศรัทิตย์, บรรณาธิการ, กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศรัทิตย์.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. (2543). **สามประสานในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. นานาสาระจากรวมพลังเพื่อการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี. นนทบุรี:
- ธานินทร์ กรวิเชียร.(2543). **ปาฐกถาเฉลิมพระเกียรติ**. หจก.จิรัชการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.(2540).**การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ**. ใน ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ .กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- หยุด แสงอุทัย.(2542). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**.พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ : ประกายพริก.(2554)
- Beatsan, Jack and Friedmann, Daniel. (1965). **Good Faith and Fault in Contract Law**. New Tork : Morgan.
- David Foulkes, **Administrative Law**, 5th ed. ,London: Butterworth's, pp. 58-59.
- Department for Transport, **Local Government and the Regions, Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions** (2002).