

## บทสรุปและผลของการวิเคราะห์ทางกฎหมายของนายอำเภอ

นายอำเภอเป็นกลไกส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ที่กระทำการในทางปกครอง รับผิดชอบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ และเป็นหัวหน้าของข้าราชการทั้งหมดในอำเภอนั้น ๆ

การเข้าดำรงตำแหน่งนายอำเภอของแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองเป็นสำคัญ หลายประเทศนายอำเภอมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่สำหรับประเทศไทยนายอำเภอมาจากการแต่งตั้ง ในด้านอำนาจหน้าที่เกือบทุกประเทศนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน คือ เป็นนักบริหาร นักปกครอง และทำหน้าที่ทางตุลาการในบางเรื่องดังที่เรียกว่า อำนาจตุลาการของฝ่ายบริหาร

ในประเทศไทย กฎหมายกำหนดหน้าที่ของนายอำเภอไว้มากมาย แทบจะเรียกได้ว่า นายอำเภอรับภาระหน้าที่ทุกอย่าง เหมือนกระโถนทองพระโรง กล่าวโดยย่อคือ ต้องปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการ จนมีการกล่าวเปรียบเทียบว่า "นายอำเภอทุกเป็นนายกรัฐมนตรี"

นายอำเภอของไทยปัจจุบันได้มีการพัฒนาโดยลำดับ ทั้งในด้านตัวบุคคล และด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยมีสถาบันการศึกษาคือโรงเรียนนายอำเภอ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิทยาลัยการปกครอง เป็นแหล่งผลิตและเสนอแนะในการเลือกสรรแต่งตั้ง นายอำเภอนอกจากต้องปฏิบัติหน้าที่ตามทศกถาร่างต้นแล้ว ยังมีความผูกพันที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองระบบราชการ ลักษณะพิเศษของสังคมไทย และอื่น ๆ อีกหลายประการ คือต้องเป็นกลางระหว่างรัฐกับประชาชน เป้าหมายของการปฏิบัติหน้าที่คือการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน จึงเห็นได้ว่านายอำเภอถูกจำกัดทั้ง เมืองบนและเมืองล่าง การจำกัดโดยประชาชนจากเบื้องล่างนี้เป็นเหตุทำให้นายอำเภอต้องมีภาระหน้าที่กว้างขวาง บางครั้งการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอขึ้นอยู่กับคำขวัญ ข้อเตือนใจ หรือแนวคิดที่อาจเป็นปรัชญาหรือมโนทัศน์ ซึ่งหมายถึงว่า เรื่องใดที่เป็นความทุกข์ร้อนของประชาชน นายอำเภอก็ต้องหาทางแก้ไขในเรื่องนั้น

หลักปฏิบัตินี้ราชการของฝ่ายปกครองมีแนวทางการปฏิบัติที่มีลักษณะพิเศษอยู่ในตัวเอง  
เช่นในการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือการปฏิบัติในปัญหาต่าง ๆ ฝ่ายปกครองมักจะยึดหลักการประสาน  
ประโยชน์ คือไว้วิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอม และใบบการไกล่เกลี่ยประนีประนอมก็มักจะยึด  
หลักที่ว่า "ผู้เขากว่าต้อง เคารพผู้ใหญ่มากกว่า" ซึ่งเป็นลักษณะของสังคมไทยโดยส่วนรวม ในบาง  
ครั้งจึงเห็นได้ว่า หลักปฏิบัติของฝ่ายปกครองดำเนินไปคนละแนวทางกับหลักของกฎหมายซึ่งคาดยึด  
ถือปฏิบัติ

การปฏิบัติงานของนายอำเภอมีจุดประสงค์ให้ใต้ทั้งงานและน้ำใจจากประชาชน  
ไม่ได้มุ่งความรวดเร็วของงานอย่างเด็ดขาดเท่าไรให้กรณีพิพาทหรือปัญหาเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว จึง  
ดูเหมือนว่าในบางครั้งนายอำเภอไม่ได้ยึดถืออะไร แต่แท้จริงแล้วนายอำเภอ ต้องยึดทั้งนโยบาย  
และกฎหมาย กล่าวคือยึดทั้งหลักวิชาและหลักนิติศาสตร์ทั้ง ๒ ประการ

ในการปฏิบัติงานของนายอำเภอ ย่อมจำเป็นที่จะต้องใ้คู่พิพาททั้งในด้านปกครอง  
และในด้านกฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครอง และเพื่อให้การใ้กฎหมายกับ  
ข้อเท็จจริงเหมาะสมกับกรณี

ความหมายของคำว่า "คู่พิพาท" กล่าวโดยทั่วไปหมายถึง "การวินิจฉัยเห็น  
สมควร" แต่ความหมายในทางกฎหมาย หมายถึง "อำนาจหรือสิทธิพิเศษของผู้ใ้ที่จะพิจารณา  
ตามหลักความยุติธรรม" คู่พิพาทหมายรวมไปถึง กระบวนการพิจารณาความ วิธีการ รูปการ ความ  
หนักเบาของข้อหา และองค์ประกอบอื่น ๆ อีกมาก แต่เมื่อแยกพิจารณาเป็นองค์ประกอบใหญ่ ๆ  
แล้ว มีอยู่ ๓ ประการคือ

๑. ค้นหาข้อเท็จจริง
๒. ปรับข้อเท็จจริง เข้ากับหลักกฎหมาย
๓. พิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและ  
ข้อกฎหมายแล้ว

องค์ประกอบทั้ง ๓ ประการนี้ เป้าหมายร่วมกันว่าสามารถตรวจสอบความหมาย  
ทั้งมวลของคำว่า "คู่พิพาท" ได้

คุณหินจึงมีแทรกอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ตลอดเวลา บางท่านเรียกคุณหินใจว่า คุณหินใจ  
คือ "ชีวิตและความยึดหยุ่น" จนกล่าวกันว่า "ที่ใหม่มีสังคม ที่นั้นมีกฎหมายและคุณหินใจ"  
ฉะนั้น จึงมีผู้กล่าวถึงคุณหินใจอีกว่า คุณหินใจหมายถึง "การรอบรู้เรื่องกฎหมายว่าสิ่งใดควร  
แก่ธรรม"

คุณหินใจกับความยุติธรรม เป็นหลักการในการสร้างสรรความยุติธรรมให้เกิดเป็น  
รายการที่ ทำให้การบริหารประเทศเป็นไปด้วยดี เป็นข้ออนุตถายหลักของฝ่ายปกครองที่ว่า  
การกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่รอบด้วยกฎหมาย เป็นเครื่องมือทำให้กฎหมาย  
ดำเนินไปด้วยความราบรื่นและยุติธรรม และคุณหินใจเป็นหลักการที่ทำให้เกิดแนวทางในการสร้าง  
สรรวิธยาการใหม่ ๆ ให้สังคมมีความเจริญก้าวหน้า

ในการไร้คุณหินใจ ผู้ไร้ต้องมีความอิสระ ต้องไร้คุณหินใจอย่างยุติธรรม มีเหตุผล  
สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามธรรมชาติ และหลักนิติธรรม มิไร้ไร้โดยอำเภอใจหรือมีผู้หนึ่ง  
ผู้ใดมาบังคับ

มีปรากฏบ่อยครั้งที่การไร้คุณหินใจถูกโต้แย้ง เพราะเหตุพฤติกรรมของคุณหินใจไม่เป็น  
ไปในทางที่เป็นจริง คือ

- ๑. เพราะไร้คุณหินใจโดยไม่รอบ
- ๒. เพราะไร้คุณหินใจโดยไม่มีเหตุผล

มีผู้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า คุณหินใจนั้นจะต้องไร้ภายในขอบเขตของกฎหมาย และภายใน  
ในกรอบอำนาจหน้าที่ ผู้มีหน้าที่เท่านั้นที่จะไร้ได้ จะมอบหมายให้ผู้อื่นใดไร้แทนไม่ได้แม้โดยจะมี  
ข้อสัญญาไว้ล่วงหน้าก็ตาม

ข้อที่ว่า คุณหินใจจะต้องไร้อย่างยุติธรรมนั้น คำว่า "ความยุติธรรม" มีความหมาย  
อยู่ ๒ ทางด้วยกัน คือความยุติธรรมตามกฎหมาย กับความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในการ  
ไร้คุณหินใจเมื่อไม่มีหลักความยุติธรรมตามกฎหมาย หรือกฎหมายไม่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ ก็ต้องไร้  
ความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลัก แต่ในระหว่างความยุติธรรมทั้ง ๒ หลัก อาจมีความรู้สึก  
อันเป็นความยุติธรรมในใจของผู้ไร้ก็ได้ ซึ่งอาจนำมาไร้ได้เมื่อคุณหินใจทั้ง ๒ ฝ่ายยอมรับ

อำนาจใ้คฤหิณีจมีที่มาจากแหล่งเดียวกับที่มาของกฎหมาย คือมาจากอภิปัตย์ของ  
 รัฐ ด้วยเหตุที่กิจกรรมกลองฝ่ายปกครองเป็นกิจกรรมที่ซับซ้อน ไม่สามารถที่จะรอให้ฝ่ายนิติ  
 บัญญัติหรือกฎหมายแก้ปัญหาได้ทันทางที่ จึงต้องมีการให้อำนาจใ้คฤหิณีจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อ  
 ดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมแก่กรณี เหตุผลที่ต้องให้อำนาจใ้คฤหิณีจแก่  
 ฝ่ายปกครอง เพราะเนื่องมาจากความจำเป็นเกี่ยวกับระบบการปกครอง ความจำเป็นเกี่ยวกับ  
 การบริหารประเทศ และความจำเป็นในการสร้างสรรค์ความยุติธรรม ซึ่งเป็นสาระสำคัญของ  
 ของคฤหิณีจจึงได้กล่าวมาแล้ว

การใ้คฤหิณีจจะต้องมีขอบเขต ขอบเขตของคฤหิณีจนั้น หมายถึง "อำนาจใน  
 การเลือกใ้คฤหิณีจจะมีมากน้อยเพียงใด" สิ่งซึ่งเป็นตัวกำหนดขอบเขตคือ "กฎหมาย"  
 และ "หลักเกณฑ์ของความยุติธรรม" ขอบเขตของคฤหิณีจอาจมีได้ทั้งกว้างและแคบ ซึ่งมีทั้ง  
 ผลดีผลเสีย ถ้ากว้างอาจดีในด้านความถูกต้อง แต่อาจเสียในด้านไม่สมบูรณ์จะบังคับให้อยู่  
 ในความพอดี ถ้าแคบอาจดีในด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ แต่อาจเสียในด้านใ้คฤหิณีจ  
 ตนเองเป็นใหญ่โอกาสที่จะเป็นผลให้เกิดการกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนมิได้มาก ขอบ  
 เขตของคฤหิณีจควรอยู่ในลักษณะ "คฤหิณีจ" คืออยู่ในแนวทางแห่งความพอดี ตามปกติ  
 คฤหิณีจในทางปกครองมีลักษณะค่อนข้างกว้าง แต่ในทางกฎหมายอาญาค่อนข้างจะแคบ เพราะ  
 เหตุกฎหมายอาญามีหลักอยู่ว่า กฎหมายอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัด

การใ้คฤหิณีจในทางกฎหมาย เป็นสิ่งสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายทุกฉบับ ด้วยเหตุ  
 ที่กฎหมายทุกฉบับจะต้องมีฉบับบังคับ และการบังคับตามกฎหมายนี้เองคฤหิณีจของใ้คฤหิณีจ  
 จึงมีความสำคัญที่สุด และเป็นสิ่งกำหนดใ้ความยุติธรรมตามกฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์  
 ของกฎหมาย

คฤหิณีจจะต้องมีการควบคุม การที่ต้องให้มีการควบคุมคฤหิณีจก็เพื่อให้มีการกลั่น  
 กรองตามขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดเป็น "คฤหิณีจยุติธรรม" หลักพื้นฐานในการควบคุม

คุณิณีจ มีอยู่ ๒ ประการคือ

๑. โครงสร้างของคุณิณีจ องค์ประกอบของโครงสร้างของคุณิณีจจะต้องมีลักษณะ "เปิดเผย" ความเปิดเผยยอมสามารถหักล้างความไว้เหตุผล และหลีกเลี่ยงความไม่ยุติธรรมได้

๒. การทบทวนคุณิณีจ คือการมีองค์ประกอบตรวจสอบการไร้คุณิณีจ เพื่อผลในการป้องกันการไร้คุณิณีจที่ผิดพลาด และไม่ยุติธรรม แต่ในการทบทวนคุณิณีจขึ้นอยู่กับลักษณะของคุณิณีจ กล่าวคือคุณิณีจที่มีการทบทวน ก็ย่อมแสดงว่าคุณิณีจนั้นสามารถที่จะมีการทบทวนตรวจสอบได้ แต่คุณิณีจเกิดจาก ข้อมอยู่ในข้อยกเว้น ไม่สามารถที่จะทบทวนได้ ด้วยเหตุที่ คุณิณีจเกิดจากเป็นคุณิณีจที่ไม่อาจทบทวนได้ บางครั้งจึงเป็นที่มาของความกังวลร้าย จนมีการกล่าวว่า "คุณิณีจเกิดจาก เปรียบเสมือนการวิจารณ์ เป็นเครื่องหมายแห่งการ เปิดรับจุดจบแห่งเสรีภาพ"

ฉะนั้น ในการไร้คุณิณีจ จึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงเหตุผลที่ยอมรับให้เป็นคุณิณีจเกิดจาก หากทางเลือกทางอื่นมีอยู่ ก็ไม่การที่จะกำหนดให้เป็นคุณิณีจเกิดจาก

วิธีการควบคุมคุณิณีจ มีอยู่หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมการไร้คุณิณีจให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม ได้แก่

- ๑. การร้องดูทรรู้ค่าไปยังศาลสูง
- ๒. การกำหนดให้มีผู้ไร้คุณิณีจมากมาย
- ๓. โขยออมบุคคลแมน
- ๔. การกำหนดองค์การชั้นพิจารณา

และนอกจากทุกความนี้ ยังมีวิธีการอื่น ๆ อีก เช่นการควบคุมโดยสภา การควบคุมโดยวิีจัน ก่อวิีจการร้อง เวียนภายใน การควบคุมในลักษณะกึ่งพิพาท และในลักษณะข้อพิพาท เป็นต้น

ปัญหาการควบคุมคุณิณีจ เป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย การตีความ



บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร มีหลักการที่ความอยู่ ๒ หลักคือ

๑. หลักที่ว่า ฝ่ายบริหารรับผิดชอบในการใช้ดุลพินิจของตน
๒. หลักที่ว่า ฝ่ายบริหารไม่ควรใช้อำนาจวินิจฉัยชอบเจตอำนาจของตน

จากหลัก ๒ ประการซึ่งมีลักษณะขัดแย้งกันนี้ ได้มีการกำหนดหลักฝ่ายกลางขึ้น  
ซึ่งได้แก่หลักที่ว่า "ฝ่ายบริหารจะต้องใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควร" ซึ่งนายอำเภอมีความ  
ความถูกต้องที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควร ตามนัยแห่งหลักประการหลังนี้

ในการใช้ดุลพินิจทางกฎหมายของนายอำเภอ มีข้อที่ต้องพิจารณาค่าเพิ่มเติมเป็นพิเศษ  
พิเศษนอกจากที่กล่าวมาแล้ว คือโดยเหตุฝ่ายบริหารมีส่วนอย่างมากในการตรากฎหมายทั้งที่เป็น  
กฎหมายแม่บทและกฎหมายย่อย ที่เรียกว่า "กฎหมายของฝ่ายบริหาร" กฎหมายปรากฏออกมา  
มาอย่างไร ย่อมหมายถึงว่าฝ่ายบริหารมีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นอย่างนั้น นายอำเภอจึงเป็นส่วน  
ส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ย่อมต้องผูกพันต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นด้วย การใช้ดุลพินิจของ  
นายอำเภอจึงอาจมีลักษณะที่ไม่เป็นไปตามแนวของหลักทั่วไปได้ อันเนื่องมาจากปัจจัย  
ในด้านกฎหมาย อีกประการหนึ่งเกี่ยวกับก้าวนิยมทางสังคมต่อตำแหน่งนายอำเภอ ซึ่งนายอำเภอ  
ได้รับค่านิยมทางสังคมค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในด้านของการปฏิบัติหน้าที่อย่างสูง นายอำเภอ  
ต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องเอาใจใส่ดูแล และเป็นทั้งพี่ของราษฎร การปฏิบัติราชการเท่า  
กับเป็นการผลักดันภาระหน้าที่ ปัจจัยในด้านนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การใช้ดุลพินิจเกิดการ  
หันเหไม่เป็นไปตามแนวทางได้ นอกจากนี้ลักษณะของระบบราชการของไทยซึ่งมีอยู่ไม่น้อย  
มีลักษณะ "เป็นการเก็บเล็กผสมน้อย" จึงเป็นลักษณะทั่วไปของระบบราชการในประเทศ  
คือขั้นต้น ระบบราชการดังกล่าวจึงมีผลต่อการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอไม่น้อย ทั้งนี้โดย  
มีจุดประสงค์มุ่งไปที่การบริหารและการพัฒนาประเทศเป็นหลัก

ข้อพิจารณาในการใช้ดุลพินิจของนายอำเภออีกประการหนึ่ง คือการใช้ดุลพินิจใน  
กรณีอาชญาและคดีแพ่ง ในการใช้ดุลพินิจในทางอาชญาอันจะเห็นได้ว่าตามปกติกฎหมายอาชญาต้อง

การทุจริตเป็นอย่างมาก ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง การใช้กฎหมายและการกำหนดโทษ ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ตามนัยมาตรา ๓๓ และ ๓๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการเปรียบเทียบคดีความผิดบางประเภท ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อย แต่ปัจจุบันนี้ไม่ค่อยจะมีการปฏิบัติกันมากนัก สาเหตุเนื่องมาจากนายอำเภอไม่ได้ใช้อำนาจในการสอบสวนอย่างเต็มที่ แต่เท่าที่ไปปฏิบัติมานั้นว่าเป็นการช่วยเหลือราษฎรไว้ไ้มาก ในการที่ราษฎรไม่ต้องไปฟ้องร้องกันถึงโรงศาล

ปัจจุบันเนื่องจากอำนาจการสอบสวนคดีอาญาส่วนใหญ่ได้โอนไปอยู่กับฝ่ายตำรวจ อำนาจการสอบสวนของนายอำเภอมีอยู่ค่อนข้างน้อย นายอำเภอจึงได้วางมือหันไปมุ่งพัฒนาอาชีพของราษฎรเป็นหลัก ได้แสดงความคิดเห็นกับหลายฝ่ายว่า นายอำเภอมีความจำเป็นต้องมีอำนาจสอบสวนหรือไม่? และที่สุดมีผู้ให้เหตุผลว่า การมอบอำนาจสอบสวนให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ใช่เรื่องสำคัญ ความสำคัญอยู่ที่ว่าจะต้องมีมาตรการที่คอยควบคุมการใช้อำนาจสอบสวนอย่างไรผลต่างหาก โดยกล่าวว่าแม้จะให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนก็คงไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก เพราะฝ่ายปกครองก็ย่อมสามารถกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เท่า ๆ ตำรวจ

ส่วนการใช้ดุลพินิจในทางแพ่งนั้น มาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจตุลาการ ในการเปรียบเทียบคดีแพ่ง นับว่าเป็นผลดีกับราษฎรเป็นอย่างมาก

จะเห็นได้ว่าดุลพินิจทางกฎหมายของนายอำเภอ มีทั้งในทางปกครอง ทางอาญา และทางแพ่ง ซึ่งโดยความเป็นจริงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจบริหารโดยตรง จึงต้องอยู่ในชายที่จะต้องมีการควบคุม หลักการควบคุมดุลพินิจในทางบริหาร มีปัจจัยสำคัญอยู่ ๒ ประการคือ

๑. ต้องเป็นหลักประกันและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน
๒. ต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่ฝ่ายบริหารในการปกครองหรือพัฒนาประเทศ

ประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครอง สำหรับพิจารณาคดีปกครองโดยตรง คดีปกครอง จึงต้องพิจารณาโดยฝ่ายปกครองกันเองและพิจารณาโดยศาลยุติธรรม การพิจารณาโดยฝ่ายปกครองในปัจจุบันถือกันว่ายังไม่สามารถควบคุมได้เป็นผลนัก

สำหรับศาลยุติธรรมซึ่งมีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครองควาย ใ้กว้างแนวทางการวินิจฉัยเป็นหลักไว้ ๔ ประการ คือ

๑. เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ศาลมีอำนาจหรือพื้นที่ให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองแล้ว ก็ให้ยุติเป็นเด็ดขาดเพียงนั้นและถ้ากฎหมายให้อำนาจ แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่จะใช้ดุลพินิจสั่งการ ใดแล้ว ศาลจะไม่เข้าไปสอดแทรกการใช้ดุลพินิจ เช่นนั้นอีก

๒. ถ้าตามกฎหมายเป็นเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะศาลไม่อาจเข้าไปสอดแทรกเกี่ยวของได้อีก

๓. แ่ถ้าคำสั่งของฝ่ายปกครองกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจวินิจฉัยถึงคำสั่งนั้น ๆ ใ้กว้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔. ถ้าคำสั่งของฝ่ายปกครอง ถือใ้ใ้กว้างเป็นการ ใ้ใ้กว้างสิทธิหรือหน้าที่ของใ้ใ้กว้างแล้ว ใ้ใ้กว้างมีอำนาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งใ้ใ้กว้าง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ การควบคุมดุลพินิจ ของฝ่ายปกครองในกฎหมายเยอรมัน จะเห็นใ้ใ้กว้างในเยอรมันมีความต้องการใ้ใ้กว้างการ ใ้ใ้กว้างควบคุมทบทวนดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ศาลของเยอรมันระมัดระวังที่จะไม่เกี่ยวข้องกับงานประจำวันของฝ่ายบริหาร ซึ่งศาลมีเป้าหมายว่า การใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นธรรมอาจจะกำจัดใ้ใ้กว้างไปได้ โดยการใ้ใ้กว้างศาลทบทวนดุลพินิจใ้ใ้กว้างมากที่สุด อย่างน้อยความเชื่อในใ้ใ้กว้างการทบทวนดุลพินิจควรมีการเสริมใ้ใ้กว้างขึ้น โดยการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง ซึ่งอาจกระทำใ้ใ้กว้างได้โดยการใ้ใ้กว้างเจ้าพนักงานปกครองแก้ปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ ตามครรลองแห่งความยุติธรรมที่เสมอภาคกัน ในขณะที่ใ้ใ้กว้างฝ่ายปกครองต้องไม่มีความคลางแคลงใ้ใ้กว้างในเรื่องการควบคุมดุลพินิจโดยฝ่ายตุลาการ

จึงเห็นใ้ใ้กว้างว่า การใช้ดุลพินิจทางกฎหมายของฝ่ายปกครองในเยอรมัน ไม่สามารถจะใ้ใ้กว้างดุลพินิจใ้ใ้กว้างอย่างกว้างขวาง เนื่องจากใ้ใ้กว้างการ ใ้ใ้กว้างควบคุมดุลพินิจอย่างเคร่งครัดมาก การแบ่งแยกอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหาร คอนข้างจะ—  
เด็ดขาดกว่าประเทศอื่น ระบบของเยอรมันเน้นหนักไปใ้ใ้กว้างทางการช้ปกครองเป็นพิเศษ



จากฝ่ายบริหารและได้เห็นว่า การใช้ดุลพินิจยอมเกี่ยวของอยู่กับเรื่อง ๒ ประการ

๑. เพื่อให้บรรลุดุลประสงคของการปกครอง

๒. การใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี

ซึ่งการมีอำนาจทบทวนดุลพินิจใดเฉพาะกรณีตามข้อ ๒ เท่านั้น

จากที่พิจารณามาทั้งหมด เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ แมวาร์บุรีมีนโยบายบางประการจำกัดอำนาจตามกฎหมายของนายอำเภอ เช่นอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับคดีอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของอำนาจการสอบสวน แดการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอ ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ หลายประการ เช่นหลักปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง แนวโน้มของกฎหมายของฝ่ายบริหาร ลักษณะประเพณีของสังคมไทย ลักษณะของระบบราชการ นโยบายของรัฐบาลและที่สำคัญคือกิจกรรมของฝ่ายบริหารขยายกว้างออกไปทุกขณะ สิ่งเหล่านี้เป็นตัวชี้ให้เห็นได้ชัดว่า หน้าที่ของนายอำเภอมีแต่ทางขยายเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อำนาจยังคงอยู่กับที่ เป็นที่แน่นอนว่าเมื่อกิจกรรมมากขึ้นกฎหมายก็ต้องติดตามมามากขึ้นด้วย ในเมื่อนายอำเภอยังคงสัมผัสอยู่กับประชาชน ปริมาณปัญหาดุลพินิจของนายอำเภอ ก็ต้องเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่มีปัญหา ขณะเดียวกันการควบคุมทบทวนโดยฝ่ายปกครองเอง ยังไม่ค่อยได้ผลเต็มที่นักและทางฝ่ายตุลาการก็ไม่มีกฎหมายให้อำนาจเข้าไปควบคุมทบทวนดุลพินิจของฝ่ายปกครองใดเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับ การควบคุมของศาลในต่างประเทศ โอกาสที่การใช้ดุลพินิจของนายอำเภอเป็นผลกระทบทระเทือนสิทธิและหน้าที่ของประชาชนจึงมีไคมาก

ข้อเท็จจริงที่เป็นที่ทราบกันมาตลอดคามาว่า การใช้ดุลพินิจของนายอำเภอส่วนใหญ่ เดินตามแนวทางปฏิบัติเดิม ๆ ซึ่งนักปกครองเก่า ๆ ได้สร้างแนวทางไว้ แนวความคิดของนักปกครองเก่า ๆ มีอิทธิพลต่อการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอรุ่นหลัง ๆ มาก กฎหมายที่เป็นแบบฉบับในการใช้ดุลพินิจที่คิดได้แก่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งตราออกมาเป็นเวลากว่า ๖๐ ปีแล้ว กฎหมายดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นกฎหมายที่เข้าถึงชีวิตจิตใจของคนไทยมากที่สุด บทบัญญัติส่วนใหญ่ได้แสดงถึงความเอาใจใส่ที่ฝ่ายปกครองจะพึงมี ต่อประชาชน มีจำนวนถึงร้อยกว่ามาตรา ฉะนั้น ครั้นมาถึง

บทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน เมื่อไม่มีปรากฏรายละเอียดเพียงพอที่จะดำเนินการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ นายอำเภอมักจะหันไปหาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งถือกันว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นที่พึ่งพิงของนักปกครองตลอดเวลา มีไม่บ่อยครั้งนักที่กรณีพิพาททาง ๆ อันเกิดจากการกระทำของนายอำเภอปรากฏไปถึงศาลยุติธรรม ปรากฏการณ์จากคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมซึ่งนาน ๆ ครั้งจะมี เทียบกับเป็นกรณีทำให้นายอำเภอเดินไปตามที่ทางที่กฎหมายกำหนดให้แล้วเท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมของไทย จะเห็นได้ว่าศาลยังไม่ประสงค์จะเข้มงวดกวาดขันต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากนัก

จากการพิจารณามาทั้งหมด โทษบัญญัติหาข้อขัดข้องของการใช้ดุลพินิจทางกฎหมายของนายอำเภอหลายประการ บัญหาเหล่านี้มาจากสาเหตุสำคัญสรุปได้ ๖ ประการ คือ

๑. ในบางเรื่องกฎหมายเปิดช่องให้นายอำเภอใช้ดุลพินิจกว้างเกินไป ทำให้นายอำเภอใช้ดุลพินิจของตนไปในแนวทางที่ต่างกันหลายนัย
๒. นายอำเภอไม่ได้ใช้ดุลพินิจไปในแนวทางที่กฎหมายต้องการ ทำให้การใช้ดุลพินิจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมาก ตัวอย่างข้อใดข้อหนึ่งที่เกิดขึ้นในสมัยหนึ่งนานมาไม่นานนี้ คือนายอำเภอคนหนึ่งมองเห็นความลำบากของราษฎร เพราะฝนแล้ง ไร่นาเสียหายเป็นอันมาก จึงตั้งสัจใจขอความช่วยเหลือจากทางราชการ โดยเสนอโครงการขุดลอกคลองส่งน้ำรายหนึ่ง ขนาดกว้าง ๓ เมตร ยาว ๕,๐๐๐ เมตร ลึก ๑ เมตร งบประมาณทั้งหมด ๒๕๕,๐๐๐ บาท ตามโครงการจะมีราษฎรรับจ้างขุดดิน ๒๐๐ คน ซึ่งทางรัฐบาลได้อนุมัติโครงการดังกล่าว นายอำเภอได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอคนหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบควบคุมงาน จัดทำใบสำคัญเบิกเงินค่าจ้างให้แก่ราษฎร และให้กำนันผู้ใหญ่บ้านว่าจ้างราษฎรมาทำงาน โดยนายอำเภอเองได้เอาใจใส่ไปตรวจดูการขุดลอกคลองหลายครั้ง ครั้งแรก ๆ เห็นราษฎร

ทำงานอยู่บ้าง แต่ครั้งต่อ ๆ มาไม่เห็นราษฎรเลย เขาใจว่าราษฎรกลับบ้านหมดแล้ว เห็นแต่ผลงานชุกตลอดมคัณฑ์คลองเป็นที่เรียบร้อยน่าพอใจ เมื่อปลัดอำเภอสั่งเรื่องราวขอเบิกเงิน นายอำเภอก็ไม่ไต่ประมาท ไปตรวจงานดูก่อน จากการตรวจดูครั้งระยะทางปรากฏว่างงานเรียบร้อย จึงเบิกเงินค่าแรงราษฎรให้ตามความประสงค์ ต่อมาเมื่อโรงเรียนวาระราษฎรไม่ได้รับค่าแรงเลย คนที่รับส่วนใหญ่คือเจ้าของรถแทรกเตอร์ ทางราชการจึงได้ดำเนินการสอบสวน ผลการสอบสวนปรากฏว่า กำหนดไว้ว่าจ้างรถแทรกเตอร์ชุกตลอด ราษฎรรับจ้างเกลี้ยกลบรอยรถแทรกเตอร์และถางป่าเท่านั้น รวมค่าชุกคลองไม่ทราบวากำหนดนำไปจ่ายรถเทาดู กำหนดได้หลบหนีก็คืออาญา ส่วนปลัดอำเภอถึงแก่กรรมเสียก่อน เหลือแต่นายอำเภอถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เพราะเหตุจ้างชุกควยรถแทรกเตอร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของโครงการ จะเห็นได้ว่า นายอำเภอมีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งมีโทษภัยตามมา

๓. นายอำเภอขาดประสบการณ์ แม้จะมีความรู้ความสามารถ แต่ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจไม่เพียงพอ ซึ่งทำให้เกิดความล้มเหลวขึ้นได้

๔. นโยบายจากระดับสูง เข้ามามีจำกัดการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอมากเกินไป ทำให้นายอำเภอมีได้ใช้ความอิสระซึ่งเป็นของตัวเองในการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ รวมตลอดถึงการเสนอแนะของผู้นบังคับบัญชาด้วย เป็นผลทำให้ดุลพินิจของนายอำเภอเกิดการเบี่ยงเบน ไม่ได้ดำรงอยู่ด้วยความยุติธรรม

๕. กฎหมายบางเรื่องที่ได้ให้นายอำเภอใช้ดุลพินิจเป็นกฎหมายเก่าล้าสมัย เป็นผลทำให้ดุลพินิจของนายอำเภอตามกฎหมายนั้นไม่เป็นผล หรือแทบจะไม่ได้ใช้เลย ทำให้ราษฎรขาดความเชื่อฟัง ก่อให้เกิดผลเสียในทางปกครอง

๖. รูปแบบของกฎหมายบางเรื่อง ไม่ได้ให้อำนาจเด็ดขาดในการใช้ดุลพินิจแก่นายอำเภอ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอใช้ดุลพินิจ แต่การอนุมัติอยู่ที่อีกคนหนึ่ง ทำให้ดุลพินิจของนายอำเภอถูกชักขวางทำลายไต่มา

มีเหตุถึงกล่าวร่างตนนี้ขึ้นอยู่กับ "อำนาจ" ที่กฎหมายกำหนดให้พวกหนึ่ง กับขึ้นอยู่กับตัวนายอำเภอเองพวกหนึ่ง มีเหตุมาจับเกี่ยวกับอำนาจนี้ขึ้นอยู่กับนโยบาย การบริหารประเทศของรัฐบาล มิได้สิ่งไหนนายอำเภอจะดำเนินการได้เอง เพราะ ฉะนั้น การที่จะให้การไต่สวนพิจารณาของนายอำเภอเกิดประสิทธิภาพและเป็นไปได้ อย่างจริงจัง ควรจะไต่รับปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับภาวะที่นายอำเภอควร จะกระทำได้ ดังต่อไปนี้

- ๑. ปรับปรุงกฎหมายให้นายอำเภอมีอำนาจไต่สวนพิจารณาได้อย่างพอดี พอดี มีอะไรเพียงในวงแคบ ๆ หรือกว้างจนเกินไป
- ๒. นโยบายจากระดับสูงไม่ควรมาจำกัดการไต่สวนพิจารณาของนายอำเภอ มากนัก ควรมอบความไว้วางใจและอำนาจเด็ดขาดในบางเรื่อง ที่เห็นว่าควรจะได้ สิ้นสุดลงในระดับอำเภอ ให้นายอำเภอไต่สวนพิจารณาได้อย่างไม่ต้องตะลึงตะลิ่งใจ
- ๓. กฎหมายบางเรื่องที่สำคัญควรจะได้ปรับปรุงให้ทันต่อเหตุการณ์ ในภาวะปัจจุบัน
- ๔. รูปแบบของกฎหมายที่กำหนดอำนาจออกมาในลักษณะครั้ง ๆ กลาง ๆ คืออำนาจการไต่สวนพิจารณาอยู่ที่คนหนึ่ง แต่การอนุมัติอยู่ที่อีกคนหนึ่ง ลักษณะเช่นนี้ทำให้ การไต่สวนพิจารณาของนายอำเภอขาดความแน่นอน ควรจะได้ปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิด ความเหมาะสม ถ้ากรณีควรให้อำนาจเด็ดขาดได้ ก็ควรให้อำนาจเด็ดขาดนั้นแก่ นายอำเภอ

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของ "อำนาจ" นี้ การที่จะชี้ว่าแค่ไหนเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมเป็นเรื่องค่อนข้างยากที่จะกำหนด ทุกเรื่องขึ้นอยู่กับนโยบายของ รัฐบาล เหตุการณ์และความเหมาะสมในแต่ละกรณี แต่หากได้พยายามปรับปรุงแก้ไข ก็ย่อมจะเป็นผลดีกว่าไม่ริเริ่มดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเสียเลย

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยที่ขึ้นอยู่กับตัวนายอำเภอนั้น ก็ควรจะได้ ปรับปรุงฟื้นฟูความสามารถส่วนตัว เพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. ความยุติธรรม การใ้คุณวินิจฉัยทางกฎหมายของนายอำเภอมีลักษณะที่เป็นนามธรรม ทั้งเกิดจากความรู้สึกนึกชอบและความคิดเห็นของนายอำเภอเอง โดยเฉพาะเกี่ยวกับหลักความยุติธรรมซึ่งมีอยู่ ๒ ทาง คือความยุติธรรมตามกฎหมาย และความยุติธรรมตามธรรมราติ ความยุติธรรมทั้ง ๒ ทางนี้แม้ว่าโลกควรจะได้เมื่อใดขึ้นอยู่กับความรอบรู้และสามัญสำนึกของนายอำเภอเป็นสำคัญ บางครั้งความอยู่รอดของชนชั้นกฎหมาย คือหมายถึงในยามนั้นนายอำเภอต้องยอมให้ความยุติธรรมตามธรรมราติที่มีความสำคัญเหนือความยุติธรรมตามกฎหมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับในเวลาปกติทั่วไปที่ถือหลักว่า "กฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นใด" เพราะกฎหมายเป็นสมบัติของสังคม ซึ่งมนุษย์ในสังคมมีส่วนร่วมในการสร้างมัน ดังคำกล่าวที่ว่า "ที่ใดมีสังคมที่นั่นจึงมีกฎหมาย" ในเวลาปกติเช่นนี้นายอำเภอจะต้องถือว่า ความยุติธรรมตามกฎหมายมีความสำคัญเหนือความยุติธรรมตามธรรมราติ แม้วาความยุติธรรมตามธรรมราติจะเป็นสิ่งที่รอบคอบ เหตุผลและไ้รับการรับรองจากธรรมราติก็ตาม

มีผู้ท้าวว่า ในการใ้คุณวินิจฉัยทางกฎหมายของนายอำเภอ นายอำเภอจะยึดกฎหมายอย่างจริงจังไ้เพียงใด หรือจะยึดหลักความยุติธรรมอย่างไรอย่างหนึ่งโดยเคร่งครัด ผู้เขียนมีความเห็นว่า กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม นายอำเภอจะตัดสินใจประการใดประการหนึ่ง ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและสภาพแวดล้อมควบคู่กันไ้

โดยทั่วไปแนวทางในการตัดสินใจ ว่าราชการจะต้องยึดความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการเป็นหลัก แต่ในแง่เองรัฐประศาสน์ในยามวิกฤติที่จะต้องพิจารณาว่า กรณีคือ กรณีพิเศษ กับกรณีทั่วไป ในกรณีทั่วไปหรือเรื่องทั่วไป การปฏิบัติงานจะมุ่งเนื่งงานและความถูกต้องตามกฎหมายประการหนึ่ง กับมุ่งน้ำใจประการหนึ่ง ดังที่นักปกครองทั้งหลายกล่าวอยู่เสมอว่า "นักปกครองจะต้องทำงานให้ไ้ทั้งงานและน้ำใจ" หลักรองกรณีทั่วไป ๒ ประการนี้ ถ้ามีโอกาสให้เลือกในการตัดสินใจ นายอำเภอก็ควรเลือก งาน และ ความถูกต้อง



ส่วนในกรณีพิเศษ ซึ่งหมายถึงว่าเรื่องนั้น ๆ ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดไว้แน่ชัดนั้นย่อมมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น เรื่องราว บุคคลในชนวนเรียกเรื่องลักษณะต่าง ๆ เป็นต้น นายอำเภอจะต้องยึดหลัก "ความสมเหตุสมผล" ( Principle of Rationality ) กล่าวคือต้องไปกระบวนกรทางจิตวิทยาการ เมืองเป็นหลัก นำ ส่วนความถูกต้องตามกฎหมายอาจจะรองตามไป เป็นลำดับรอง

อนึ่ง การวิเคราะห์กับกรณีใดกรณีหนึ่ง ย่อมต้องมีส่วนสัมพันธ์กับคุณลักษณะส่วนตัวของนายอำเภอ คือ "ลักษณะภาวะผู้นำ" ( Leadership ) และอำนาจ ( Power ) ด้วย ถ้าหากขาดส่วนสัมพันธ์ไม่สอดคล้องกันก็อาจทำให้คุณพินิจล้มเหลวได้

๒. การตัดสินใจ ในการแก้ไขปัญหานายอำเภอจะต้องมีความเข้าใจแนวทางของการตัดสินใจ การวิเคราะห์เป็นเรื่องราวของการตัดสินใจที่มีทางเลือกมากกว่า ๑ ทาง ลักษณะสำคัญในการช่วยตัดสินใจมี ๒ ประการ คือ

๒.๑ แนวกำหนดบนพื้นฐานความจริง หรือสิ่งที่สามารถพิสูจน์ให้เห็นจริงได้ การตัดสินใจเช่นนี้สามารถทราบความถูกต้องหรือความผิดพลาดได้ง่าย

๒.๒ แนวกำหนดบนพื้นฐานของตรรกวิทยา การตัดสินใจบางครั้งต้องเลือกไปในทางที่คิดว่าถูกต้องที่สุดตามที่ไ้มีการยอมรับกันมา แม้ว่าการตัดสินใจเช่นนี้อาจผิดพลาดไปจากความเป็นจริงได้ แต่ด้วยเหตุที่ความสามารถในการวินิจฉัยชี้ขาดยังอยู่ในขอบเขตจำกัด สังคมยังคงยอมรับความถูกต้องในการตัดสินใจที่เป็นไปตามทางของตรรกวิทยาว่าเป็นสิ่งที่ควรเชื่อถือ

เมื่อนายอำเภอได้พิจารณาทำความเข้าใจแนวกำหนดสำคัญ ๒ ประการนี้ เป็นที่เชื่อใจว่านายอำเภอสามารถทำให้การตัดสินใจเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องได้

อนึ่ง มูลเหตุประกอบในการวิเคราะห์ หรือหลักชี้แนะในการวิเคราะห์คุณพินิจมีดังนี้

ก. อำนาจ คุณพินิจที่คืบนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับอำนาจของผู้วิเคราะห์คุณพินิจดังกล่าวมาแล้วด้วย หากนายอำเภอมีทางเลือกที่จะค้นหาแนวทางใดหลายทาง ย่อมจะ

หาแนวทางในคดีที่คดีได้ แต่หากอำนาจของนายอำเภอมีน้อยหรือแทบ ทางเลือก  
ก็ยอมถุกบีบคั้นไม่อาจจะนำคดีที่คดีที่สุดมาได้ เป็นการที่คณะกรรมการในคดีที่  
ที่คดีไปอย่างน่าเสียดาย ฉะนั้นในทางปฏิบัติของนายอำเภอควรมีอำนาจในการ  
เลือกในคดีที่คดีที่มีกับและ เป็นคุณภาพ

ข. ภูมิปัญญา ภูมิปัญญาของผู้ในคดีเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะผู้ทรงปัญญา  
ยอมเลือกในคดีที่คดีได้มากกว่าผู้คอยบัญชา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การในคดีที่  
เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงภูมิปัญญาของนายอำเภอ ฉะนั้นนายอำเภอต้องเป็นคนหมั่นศึกษา  
หาความรู้ เพิ่มพูนสติปัญญาให้ทันต่อเหตุการณ์เสมอ

ค. กลไกของผู้ในอำนาจ กลไกที่จะช่วยค้นหาแนวทางในการในคดี  
คดีที่มีส่วนสำคัญที่จะทำให้การในคดีเป็นไปอย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น กลไก  
สำคัญ ของนายอำเภอได้แก่ บัณฑิตอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจน  
ถึงฆราวาสกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งควรที่นายอำเภอจะได้อบรมหมายให้กลไกเหล่านั้นทำหน้าที่  
สืบเสาะหาข้อเท็จจริงมาประกอบการในคดี ย่อมจะทำให้การในคดีมีเครื่อง  
ช่วยวัดในการตัดสินใจมากขึ้น

ง. ความมุ่งหมายของคดีที่คดี คดีที่คดีมุ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายและ  
มุ่งเป้าหมายในภาวะปัจจุบัน นายอำเภอควรในคดีที่คดีให้เป็นที่ไปเพื่อสนองเจตนารมณ์  
ของกฎหมาย และเพื่อบรรลุเป้าหมายในภาวะปัจจุบันด้วย

จ. ถัดถึงกาภายหน้า การในคดีที่คดีทางกฎหมายนั้น ไม่เพียงแต่มี  
ผลในปัจจุบันเท่านั้น แต่มีผลต่อเหตุการณ์ภายหน้าอย่างมากมาย กรณีที่จะต้องตัดสินใจ  
ในกรณีหลังที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันตามแนวทางที่มีมาก่อน ด้วยเหตุนี้เมื่อนาย-  
อำเภอมีทางเลือกในการตัดสินใจ นอกจากจะพิจารณาถึงคดีที่คดีที่สุดแล้ว ยังจะ  
ต้องคำนึงถึงผลภายหน้าด้วย ถ้าทางเลือกที่มีผลในภายหน้าที่ที่สุด นายอำเภอก็ควร  
ในคดีที่คดีไปในแนวทางนั้น

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การไร้คุณพินิจทางกฎหมายของนายอำเภอเกิดประสิทธิภาพทั้งในสายตารองผู้บังคับบัญชาและในสายตารองประชาชน ผู้เขียนขอเสนอแนะเพิ่มเติมในบางประการ ดังนี้

๑. ในเมื่อนายอำเภอยังมีอำนาจเปรียบเทียบคดีแพ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ จำนวนทุนทรัพย์ที่กำหนดไว้ ๕๐๐ บาทซึ่งนายอำเภอเปรียบเทียบไต่ถามปัจจุบันมีค่าน้อยเกินไป ควรจะไปปรับปรุงให้สูงขึ้นให้สามารถเปรียบเทียบได้ถึง ๒๐,๐๐๐ บาท เพราะค่าของเงินในสมัยตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เมื่อ ๖๐ ปีที่แล้วมาแล้วกับค่าของเงินในปัจจุบันต่างกันมาก

๒. ในการไร้คุณพินิจ นายอำเภอจะต้องไร้คุณพินิจ "โดยมีเหตุผลอันสมควร" ฉะนั้นนอกจากหลักอื่น ๆ แล้ว นายอำเภอจะต้องคำนึงถึงทฤษฎีสमानไมตรี และหลักสัดส่วนคล้าย บางครั้งอาจจะไร้เพียงหลักใดหลักหนึ่ง แต่ในบางครั้งจะต้องหยิบยกเอาทั้ง ๒ หลักมาใช้ควบคู่กันไป เพราะหลักดังกล่าวมีความจำเป็นต่อสถานการณ์ในภาวะปัจจุบันมาก ทฤษฎีสमानไมตรีมุ่งเพื่อให้เกิดการปรองดองสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน และหลักสัดส่วนคล้ายเป็นหลักที่สนับสนุนเกื้อกูลให้เกิดการปรองดองเป็นอันดี

๓. หลักระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและหลักปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง กล่าวคือนายอำเภอจะต้องยึดกฎหมาย นโยบาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผนของทางราชการ และยึดหลักปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองควบคู่กันไป เช่น หลักการประสานประโยชน์ แนวคิดขอเตือนใจ ตลอดจนหลักธรรมบางประการในทางศาสนา เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจด้วย

๔. ความสุจริตรอบคอบ ในการพิจารณาวินิจฉัยหรือตัดสินปัญหาเรื่องใด แม้เรื่องที่มีกฎเกณฑ์หรือหลักปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องนั้นเป็นพิเศษ จำเป็นที่ผู้มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดจะต้องมีความรู้ในกฎเกณฑ์และหลักปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ดีพอ แต่การไร้คุณพินิจซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่มีการแน่นอนตายตัวอยู่แล้ว ยิ่งจำเป็นที่นายอำเภอจะต้องใช้ความสุจริตรอบคอบมากเป็นพิเศษ มิฉะนั้นคำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดอาจแปรไป หรือให้

ปฏิบัติระหว่างกันไม่ได้ และอาจถูกมองไปในแง่ของความไม่เท่าเทียมกันมากที่สุด หลักการในรัฐธรรมนูญหรือวินัยสังคมนายอำเภอควรจะทำเป็นการตามลำดับขั้นที่สำคัญดังนี้

๔.๑ ศึกษานโยบายที่ได้ข้อเท็จจริงและพิจารณาแก้ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่ามีความมุ่งหมายอย่างไร มีลักษณะขัดแย้งหรือกระทบกระเทือนต่อองค์กรอย่างไรหรือไม่

๔.๒ พิจารณาเลือกแนวทางแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่หลายประการ โดยเลือกไว้สำหรับเน้นแนวทางพิจารณานั้นสุดท้าย ๓ - ๕ ประการ ซึ่งในการนี้นายอำเภอจะต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และภูมิหลังของนายอำเภอ เป็นส่วนประกอบด้วย

๔.๓ รวบรวมข้อมูลและข่าวสาร เพื่อทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาที่ได้เลือกไว้ตามข้อ ๔.๑

๔.๔ พิจารณาค่าผลเสียที่จะเกิดจากการเลือก โดยอาศัยการวิเคราะห์เปรียบเทียบจากข้อมูลและข่าวสารที่รวบรวมไว้ แล้วเลือกวิธีการที่ค่าความดีที่สุดเป็นแนวทางวินัยสังคมนายอำเภอต่อไป

๔.๕ กำหนดการและกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อใหม่บรรลุผลตามที่ใคร่คิดในใจ

๕. นายอำเภอไม่ควรทอดทิ้งแนวปฏิบัติก่อน ๆ ที่ฝ่ายปกครองเคยกระทำมาหรือแนวการวินัยสังคมนายอำเภอของกาลยุคปริวรรต เพราะอย่างน้อยสิ่งเหล่านี้ได้เป็นที่ยอมรับของประชาชนมาแล้ว จึงยอมจะเป็นหลักอิงสำหรับนายอำเภอได้

๖. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับศาล ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายที่ประชาชนยอมรับกันมานานแล้ว ฉะนั้นเมื่อนายอำเภอได้ดุลพินิจอย่างดีที่สุดแล้ว แต่กลับมีปัญหายุ่งยากเกิดขึ้นจนมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลจะเป็นผู้ชี้ขาดการที่กระทำนั้นถูกหรือผิด จะเห็นได้ว่าถึงอย่างไรก็ตามไม่เช่นนั้นกรณีจะเป็นเช่นไรขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับศาล ฝ่ายปกครองไม่ได้รับความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจจากศาล โอกาสที่นายอำเภอจะถูกจรโตะก็มีอย่างงายคาย ฉะนั้นการในดุลพินิจในปัญหาสำคัญ ๆ หากนายอำเภอมีความสัมพันธ์กับองค์กรผู้ชักจูงหมายโดยตรงไว้มองบ้าง ย่อมจะสามารถป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้มาก

## บรรณานุกรม

ภาษาไทยประเภทหนังสือ

- กุดธน ธนาพงศธร. การบริหารธุรกิจเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒
- จจร สุขพานิช. ฐานันดรไพร่. กรุงเทพฯ ฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๑๕
- จักรกฤษณ์ นรินทีตุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาค้ำจรงราชานุภาพ  
กับกระทรวงมหาดไทย, กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
๒๕๑๖
- เคอชาติ วงศ์โกมลเศรษฐ์. หลักประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคม-  
ศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๖
- นพพร โพธิ์รังสียากร. "การใช้คุณพินิจของศาลในการลงโทษ". วิทยานิพนธ์  
ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหา  
วิทยาลัย, ๒๕๒๔
- นิยม รัฐอมฤต และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. การปกครองส่วนภูมิภาค. กรุงเทพมหานคร :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๑
- นิติศาสตร์ไพศาล, พระยา. กฎหมายอาญาพิสดาร. พระนคร : โรงพิมพ์มหา  
วิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๔๘๓
- ปฎิภาณ จินารัตน์. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ศึกษาทางคำพิพากษาศาลฎีกา.  
พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, ๒๕๑๕
- "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔" ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๕ ตอนที่ ๑๔๔,  
(๒๔ กันยายน), ๒๕๑๕
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์-  
มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑



๑๗๘

"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗" ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๓๑  
(กรกฎาคม), ๒๔๕๗

ปรีดี เกษมทรัพย์, ศาลปกครอง บทความและบทวิเคราะห์ข้อโต้แย้งที่อภิปรายในสภานิติบัญญัติ, กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๗

"พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๔๘๓" พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ พระนคร : โรงพิมพ์  
การศาสนา, ๒๕๑๓

มยุร วิเศษกุล, เมืองลับเมืองตื่น, กรุงเทพฯ ฯ : แพรวพิทยา, ๒๕๑๘

วิชา มหาคุณ, การใช้เหตุผลในทางกฎหมาย, กรุงเทพมหานคร : ศิริพรการพิมพ์,  
๒๕๒๒

สัญญา ธรรมศักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, กรุงเทพฯ ฯ :  
แสงทองการพิมพ์, ๒๕๑๘

อนันต์ เกตุวงศ์, แนวคำบรรยายวิชาการระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศ  
อังกฤษ, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘

อนันต์ แจงกลีบ, คู่มือสอบวิชาเฉพาะตำแหน่งข้าราชการกรมการปกครอง, กรุงเทพ-  
มหานคร : บริษัทพิช, ๒๕๑๓

อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายการปกครอง, กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง, ๒๕๒๐

### ประเภทวารสาร

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวน", วารสารนิติศาสตร์,  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๔, ๒๕๒๑

ชดอ วนภูดี, "ข้อคิดของนักปกครอง", วารสารโรงเรียนนายอำเภอ, ปีที่ ๑๕  
ฉบับที่ ๕ (พฤษภาคม), ๒๕๒๖

ชุมพร พลรักษ์, "การละเมิดกฎหมายในสังคมไทย", วารสารนายความ, ปีที่ ๑๕  
เล่มที่ ๒ (สิงหาคม), ๒๕๑๖

คำรณ สุทรสารทูล, "หลักปฏิบัตินิติราชการ", เทศาภิบาล, ปีที่ ๗๒ เล่มที่ ๒

(กุมภาพันธ์), ๒๕๓๑

\_\_\_\_\_ "หลักปฏิบัตินิติราชการปกครอง", เทศาภิบาล, ปีที่ ๗๓ เล่มที่ ๕, ๒๕๓๑

\_\_\_\_\_ "หลักปฏิบัตินิติราชการปกครอง", เทศาภิบาล, ปีที่ ๗๕ เล่มที่ ๘, ๒๕๓๓

บัญญัติ สุธีระ, "การฟ้องคดีเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร", บทคัดย่อ, เล่มที่ ๓๔ ตอนที่ ๒

(เมษายน), ๒๕๓๔

เปรม ติณสูลานนท์, พลเอก, "นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินิติราชการ", วารสาร

โรงเรียนนายอำเภอ, ปีที่ ๑๔ เล่มที่ ๑๗๘, ๒๕๓๑

\_\_\_\_\_ "นายอำเภอที่ดีเป็นนายกรัฐมนตรีได้", เทศาภิบาล, เล่มที่ ๑ ปีที่ ๗๔,

๒๕๓๒

รองพล. เจริญพันธ์, "การใช้ดุลพินิจในกฎหมายเยอรมัน", วารสารนิติศาสตร์,

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๔, ๒๕๓๑

สมัคร สุทรเวช, "นายอำเภอเป็นเสาสำคัญในท้องถิ่น", เทศาภิบาล, ปีที่ ๗๒

เล่มที่ ๖ (กรกฎาคม), ๒๕๓๐

สมประสงค์ ทองเอี่ยม, "โรงเรียนนายอำเภอจากอดีตถึงปัจจุบัน", วารสาร

โรงเรียนนายอำเภอ, ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๑๗๔, (กรกฎาคม), ๒๕๓๑

\_\_\_\_\_ "บทบรรณาธิการ", วารสารโรงเรียนนายอำเภอ, ปีที่ ๑๔ เล่มที่ ๑๗๔,

๒๕๓๑

สมัย ณ ทองคาย, "ความยุติธรรม", วารสารโรงเรียนนายอำเภอ, ปีที่ ๑๔

ฉบับที่ ๑๔๗ (กรกฎาคม), ๒๕๓๑

อารยะ วิวัฒน์วานิช, "อำนาจการสอบสวนคดีอาญาของนายอำเภอในปัจจุบัน",

วารสารโรงเรียนนายอำเภอ, ปีที่ ๑๕ เล่มที่ ๔ (เมษายน), ๒๕๓๒

\_\_\_\_\_ "นายอำเภอจำเป็นต้องมีอำนาจสอบสวนหรือไม่", วารสารโรงเรียน

นายอำเภอ, ปีที่ ๑๕ เล่มที่ ๕ (พฤษภาคม), ๒๕๓๒

ประเภทแผนปลิว

คณิง ภาไธย, "ที่มาแห่งทฤษฎีว่าด้วยอินทรีย์", คำบรรยายวิชาปรัชญากฎหมาย,  
แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕  
ประยูร กาญจนกุล. กฎหมายปกครอง, แผนปลิวคำบรรยายคณะนิติศาสตร์,  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘

"อำนาจในคดีพินิจ". คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ  
ชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐

เอกสาร

"เอกสาร โรเนียว เหตุผลรายละเอียดกรมการปกครองเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา  
พิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา", ๒๕๒๐

"หนังสือกระทรวงมหาดไทย" ที่ มท. ๑๑/๑๒๕๑ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕

"หนังสือกรมตำรวจ" ที่ มท. ๑๕๑๑/๑.๑๔๓ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๑๘

"หนังสือกระทรวงมหาดไทย" ที่ มท. ๑๓๑๐/ว.๔๐ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๑

เรื่องการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

"หนังสือกระทรวงมหาดไทย" ที่ มท. ๑๓๑๐/ว.๓๕๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๑

เรื่องการกำหนดอัตราค่าปรับที่ควรทำการเปรียบเทียบ

ประเภทหนังสือต่างประเทศ

Black 's Law Dictionary, 4th. ed., St. Paul Minn. West Publishing  
Co., 1951

Donovan William Hockford Waters, "sheriff" Encyclopaedia Britannica,

Vol. 2๐ Encyclopaedia Britannica Inc., 1970

John Austin, The Province of Jurisprudence Determined. (ed. Hart 1954)

Introduction to Jurisprudence (3d. ed., London : Stevens  
and Sons, 1972)

Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice, 2d ed., Louisiana :

Edwards Bros, Inc., 1969

Lord Lloyd of Hanstead, Introduction to Jurisprudence, 3d. ed.,

London : Stevens and Sons, 1972

Montesquieu, The Spirit of the Laws (1750), Vol. 1 Book II

Sir Alfred Denning, The Changing Law, London : Stevens and Sons,

1953

Webster 's New Twentieth Century Dictionary, Unabridged 2d ed.,

The World Publishing Co., 1926

Webster 's Third New Dictionary, Massachusetts : G. & C. Merriam

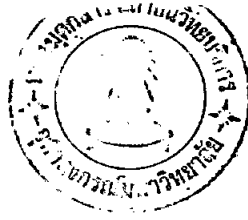
Co., 1965

Zain H. Nedjati, J.E. Trice and A.A. Dashwood, English and

Continental Systems of Administrative Law, North Holland

Publishing Co., 1970

ศูนย์ทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ประวัติผู้เขียน

นายสมโภช ศิริสุข เกิดวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๓ ที่อำเภอลิขิต  
จังหวัดนครศรีธรรมราช นิติศาสตรบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ คณะรัฐ-  
ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๑๓ อดีตครูโรงเรียนพญาไท  
กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และอดีตนิสิตกร กรมทางหลวงแผ่นดิน  
กระทรวงคมนาคม ปัจจุบันรับราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวง-  
มหาดไทย ตำแหน่งป้องกันจังหวัดพัทลุง ศาลากลางจังหวัดพัทลุง



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย