

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

หลักการและเหตุผล

ดุลพินิจตามความหมายของกฎหมายปกครอง หมายถึง อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างอิสระ ซึ่งการใช้ดุลพินิจนั้นอาจผูกพันกับแนวปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองที่ได้กำหนดขึ้นเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือผูกพันกับหลักการ ในการวินิจฉัยเหตุที่กฎหมายจะต้องกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ เนื่องจากเป็นข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในทุกเรื่อง จึงจำเป็นต้องบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจทำให้เข้าใจผิดว่าฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างไรก็ได้โดยไม่มีขอบเขต ซึ่งความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ การที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเลือกตัดสินใจได้หลายทางเพื่อต้องการให้ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้กฎหมายสามารถปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอย่างสมเหตุสมผล และเป็นธรรม ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจอย่างเหมาะสม

การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ การใช้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย เป็นกลาง โปร่งใส ไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ขณะเดียวกันจะต้องสงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมด้วย นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจ จะต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติ

หลักการใช้ดุลพินิจ

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือการใช้ดุลพินิจนั้นต้องผูกพันตาม “หลักความเสมอภาค” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” หรือที่เรียกว่า “หลักความสมควรแก่เหตุ” ซึ่ง “หลักความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ ประกอบด้วยหลักการย่อย ๓ หลักการ ด้วยกันคือ

๑. หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) คือการค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาออกคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้บรรลุความตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดออกคำสั่งที่สามารถดำเนินการไว้เท่านั้น คำสั่งทางปกครองใดๆ ก็ตามที ในความเป็นจริงแล้วไม่อาจทำให้บรรลุความตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้ ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม

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

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

นโยบายและมาตรการตรวจสอบการการใช้ดุลพินิจ

เพื่อให้การดำเนินงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เป็นไปตามมาตรการ แนวทาง และกลไกในการกำกับ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานทุกระดับของ ททท. ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน ตลอดจนขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ปฏิบัติงาน จึงกำหนดนโยบายและมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจไว้ดังนี้

นโยบาย

๑. ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานของพนักงาน ททท. ทุกระดับตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน ตลอดจนขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง
๒. จัดให้มีการทำมาตรฐาน/ คู่มือการปฏิบัติงาน/ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน สำหรับกระบวนการที่สำคัญ และลดการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ปฏิบัติงาน โดยยึดหลักความถูกต้องเสมอภาค และเป็นธรรม
๓. ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการประมวลข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานในการดุลพินิจ
๔. จัดมีระบบการตรวจสอบ/ ควบคุมคุณภาพเพื่อกำกับการปฏิบัติงาน และตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจตามมาตรฐานที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

มาตรการ

๑. กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับ ให้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบ กำกับดูแลและติดตามการปฏิบัติงาน ตลอดจนการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน ตลอดจนขั้นตอนที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด
๒. กำหนดจรรยาบรรณ/ บทบาทหน้าที่ของพนักงาน ททท. ทุกระดับให้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน ตลอดจนขั้นตอนที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยยึดหลักความถูกต้อง เสมอภาค และเป็นธรรม

๓. กำหนดให้ฝ่ายทรัพยากรบุคคล จัดทำคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงาน ททท. ทุกระดับ ในภาพรวมและในระดับกระบวนการที่สำคัญ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติงาน

๔. ส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลมาใช้ในการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลอย่างเป็นระบบและสะดวกในการสืบค้นเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน

๕. กำหนดให้ฝ่ายติดตามและบริหารความเสี่ยง และฝ่ายตรวจสอบภายใน ดำเนินการวิเคราะห์, จัดการความเสี่ยง และการตรวจสอบภายใน ให้ครอบคลุมถึงประเด็นด้านการดำเนินงานของหน่วยงาน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน รวมถึงการควบคุมข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน/ การปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน/ ขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง โดยให้รายงานผลต่อคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง และ/หรือ คณะกรรมการตรวจสอบภายใน และ/หรือที่ประชุมคณะกรรมการบริหารองค์กร อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง
