

เรื่องที่ ๓ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ “อำนาจผูกพัน” และการใช้ “ดุลยพินิจ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ภายใต้หลักนิติรัฐ กฎหมายเป็นที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของการใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินงานปรากฏด้วยกันใน ๔ ลักษณะ^๑ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจหรือดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่มีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ ลักษณะที่สอง การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจโดยมีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกใช้มาตรการหรือการดำเนินการใดที่กฎหมายกำหนดจะต้องดำเนินการไปตามนั้น ลักษณะที่สาม การกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ และหากตัดสินใจเลือกทางใดแล้วจะต้องดำเนินการในส่วนต่อไปตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และ ลักษณะที่สี่ การกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ และหากตัดสินใจแล้วกฎหมายยังให้สิทธิเลือกมาตรการหรือเนื้อหาของการกระทำได้อีก ลักษณะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้น อยู่ภายใต้ทฤษฎีซึ่งเป็นที่มาของอำนาจใน ๒ ประเภท กล่าวคือ อำนาจผูกพัน (mandatory power) และอำนาจดุลยพินิจ (discretionary power)

“อำนาจผูกพัน” ได้แก่ อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกผูกพันอยู่กับเงื่อนไขตามที่เป็นบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดบังคับไว้เป็นการล่วงหน้าในลักษณะที่ว่าหากมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการหรือสั่งการตามที่บัญญัติแห่งกฎหมายนั้นกำหนดไว้เท่านั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจผูกพัน คือ หน้าที่ (Duty) นั้นเอง เช่น การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบสถานพยาบาล^๒ เป็นต้น

ส่วน “อำนาจดุลยพินิจ” นั้น ได้แก่ อำนาจที่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจและเลือกปฏิบัติด้วยตนเองอย่างอิสระ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย^๓ เช่น การใช้ดุลยพินิจในการบริหารงานพัสดุภาครัฐ การใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอันเป็นการก่อเหตุรำคาญ^๔ เป็นต้น คำถามคือ อำนาจผูกพันและอำนาจดุลยพินิจปรากฏในการดำเนินงานเรื่องเดียวกันได้หรือไม่ กรณีนี้เช่น อำนาจในการพิจารณาลงโทษวินัยร้ายแรงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษได้เฉพาะการปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น จึงเป็นอำนาจผูกพันมิให้สั่งลงโทษต่ำกว่าหรือแตกต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติ แต่ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจว่าจะลงโทษไล่ออกหรือปลดออกโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง พยานหลักฐานหรือเหตุอื่นร่วมด้วยภายในขอบเขตของกฎหมายได้ อย่างไรก็ดีแม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะยอมรับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

^๑ สำนักงานกฤษฎีกา, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ,” สืบค้นวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔, จาก <https://www.krisdika.go.th>.

^๒ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

^๓ สุภาวดี อ่องโอภาส, “ความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ เรื่อง อำนาจดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา,” กลุ่มกฎหมายและคดี สพป. ,๒๕๖๓, หน้า ๑-๓.

^๔ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแลปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ



สามารถมีดุลพินิจได้ในบางกรณี แต่มีใช้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจดุลพินิจของตนได้อย่างเสรีเด็ดขาดหรือไร้ขอบเขต เนื่องจากการใช้อำนาจใด ๆ ของรัฐต้องผูกพันกับหลักการทางกฎหมาย (หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง) เช่น หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วนของการกระทำ^๕ เป็นต้น การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกิดความผิดพลาดได้ หากไม่ใช้ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด หรือใช้ไปโดยไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคหรือหลักความได้สัดส่วนของการกระทำ ทั้งนี้ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช้ดุลพินิจทั้งที่ควรใช้ด้วย เช่น การไม่ใช้ดุลพินิจในการสลายการชุมนุมของผู้ชุมนุมประท้วงปิดถนนทำให้บุคคลทั่วไปไม่อาจสัญจรไปมาได้ เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวให้เป็นไปอย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ประกอบไปด้วยกลไกต่าง ๆ ดังนี้

(๑) การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน

(๒) การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร โดยแบ่งพิจารณาได้ตามระยะเวลา ดังต่อไปนี้

(๒.๑) การควบคุมก่อนการใช้อำนาจ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ ถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม^๖

(๒.๒) การควบคุมภายหลังการใช้อำนาจ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งดังกล่าวสามารถพิจารณาทบทวนหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทั้งจากการริเริ่มของเจ้าหน้าที่เองและการอุทธรณ์โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎหมายอื่นที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ในเรื่องนั้น ๆ ไว้

(๓) การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ การเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

บทสรุป

เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในการกระทำการหรือดำเนินงานทางปกครอง กรณีเป็น “อำนาจผูกพัน” เจ้าหน้าที่ต้องกระทำกรณีนั้นไปตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด กรณีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ “ดุลพินิจ” เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องใช้ดุลพินิจภายใต้หลักความชอบธรรมของการกระทำทางปกครองและใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวอาจถูกตรวจสอบได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในประการที่สำคัญ คือ การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งสามารถพิจารณาทบทวนหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้รับคำสั่งอุทธรณ์ได้ อันเป็นการทบทวนและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจภายในหน่วยงาน และเป็นขั้นต้นก่อนนำไปสู่การเสนอข้อพิพาททางปกครองต่อศาลปกครองต่อไป

^๕ หมายถึง ภาวะสมดุลระหว่างความเสียหายที่เอกชนจะได้รับกับประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

^๖ มาตรา ๓ วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กลุ่มกฎหมาย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม โทร. ๐ ๓๔๗๑ ๑๕๗๑ ต่อ ๓๐๔
ที่ สส ๐๐๓๒.๐๑๑/พ.๕ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

เรื่อง ขออนุญาตเผยแพร่ข้อมูล ขึ้น web site ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม

เรียน ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบ และเผยแพร่ข้อมูลผ่าน Web Site สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม

ด้วยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม โดยกลุ่มกฎหมาย ได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐในการถือปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

ในการนี้ จึงขออนุญาตเผยแพร่เอกสารประชาสัมพันธ์ในหัวข้อ “เรื่องที่ ๓ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ “อำนาจผูกพัน” และการใช้ดุลยพินิจ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้าย ผ่าน Web Site สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้เผยแพร่ต่อไป

(นายศุภชัย เจริญทรัพย์)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
หัวหน้ากลุ่มกฎหมาย

๑๕ พย ๖๔

อนุญาต

(นายสันทิต บุณยะสง)

นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม
15 พย 2564

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม
ตามประกาศสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม
เรื่อง แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน พ.ศ. ๒๕๖๔
สำหรับหน่วยงานราชการในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม

ชื่อกลุ่มงาน : กลุ่มกฎหมาย

วัน/เดือน/ปี : ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

หัวข้อ : ขออนุญาตเผยแพร่ข้อมูลประชาสัมพันธ์ ผ่าน Web site สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสงคราม
รายละเอียดข้อมูล (โดยสรุปหรือเอกสารแนบ)

๑. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ “อำนาจผูกพัน” และการใช้ “ดุลยพินิจ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒.

๓.

๔.

Link ภายนอก :

หมายเหตุ :

ผู้รับผิดชอบการให้ข้อมูล



(นางสาวสุพิชชา ตัมสวัสดิ์)

ตำแหน่ง.....นิติกร.....

วันที่ ๑๕ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๔

ผู้อนุมัติรับรอง



(นายศุภชัย เจริญทรัพย์)

ตำแหน่ง.....นิติกรชำนาญการพิเศษ.....(หัวหน้า)

วันที่ ๑๖ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๔

ผู้รับผิดชอบการนำข้อมูลขึ้นเผยแพร่



(นายสมนึก สุวรรณวร)

ตำแหน่ง นักวิชาการสาธารณสุข

วันที่ ๑๖ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๔