

แนวปฏิบัติที่ดี (Good practice)

หน่วยงาน งานนิติการ

กองบริหารงานบุคคล

เรื่อง ปัญหาการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน

สรุปความรู้

ปัจจุบันแต่ละหน่วยงานต่างมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติมากมาย หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานตามกฎหมายอาจไม่สามารถปฏิบัติงานได้ครบทุกภารกิจ การให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้อำนาจปฏิบัติงานในทุกๆ เรื่อง อาจก่อให้เกิดความขัดข้องและความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยลดภารกิจและความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงาน ทั้งยังส่งผลให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวและมีผู้รับผิดชอบงานที่ชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการอื่นๆ ที่กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะ โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้ความหมายไว้ว่า มอบอำนาจหมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ คำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดได้มอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนแล้วการมอบอำนาจนั้นย่อมมีผลผูกพันให้ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ ผู้รับมอบอำนาจจะปฏิเสธไม่ยอมรับมอบอำนาจไม่ได้แต่หากเกิดกรณีที่ผู้รับมอบอำนาจไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นๆ ควรจะปฏิบัติงานอย่างไรนั้น จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๓ ประการ ดังนี้

แนวความคิดที่ ๑ ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจต่อ

ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจต่อไว้ว่า “...โดยผู้มอบอำนาจอาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปโดยกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ ...” จะเห็นได้ว่าเมื่อผู้มอบอำนาจได้มีหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้วการมอบอำนาจนั้นย่อมมีผลผูกพันให้ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการแทนผู้มอบ

อำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ ผู้รับมอบอำนาจจะต้องปฏิบัติราชการดังกล่าวด้วยตนเองจะให้ผู้อื่นกระทำแทนไม่ได้ เว้นแต่ผู้มอบอำนาจมีความประสงค์ที่จะให้ผู้รับมอบอำนาจจากตนสามารถมอบอำนาจต่อไปอีกได้ ผู้มอบอำนาจจะต้องกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจมอบอำนาจนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ในหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจด้วย หากไม่ได้กำหนดให้มอบอำนาจต่อไปได้ ผู้รับมอบอำนาจก็ไม่อาจมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้

แนวความคิดที่ ๒ อำนาจยังคงอยู่ที่ผู้รับมอบอำนาจ

สำหรับแนวความคิดนี้อาศัยหลักกฎหมายตามมาตรา ๔๐ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดไว้ว่า “เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้” ประกอบกับมาตรา ๗ วรรคท้าย แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดไว้ว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้” จะเห็นว่าการมอบอำนาจทางปกครองเป็นการโอนอำนาจจากผู้ทรงอำนาจไปยังเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจ ผู้รับมอบอำนาจไม่ได้ปฏิบัติราชการในฐานะที่เป็นตัวแทนของผู้มอบอำนาจ แต่ปฏิบัติราชการเช่นนั้นในนามของตนเอง ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่ได้เพิกถอนการมอบอำนาจผู้มอบอำนาจจะใช้อำนาจควบคุมไปกับผู้รับมอบอำนาจไม่ได้ ผู้มอบอำนาจย่อมใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาเท่านั้น และมีหน้าที่เพียงกำกับและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ แนะนำ หรือมีคำสั่งใดๆ เพื่อแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ หรือมีคำสั่งให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ก่อน และให้ผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจอันเป็นอำนาจเดิมของผู้มอบอำนาจนั่นเองโดยตรงก็ได้^๑ เพราะฉะนั้น เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว อำนาจย่อมเป็นของผู้รับมอบอำนาจ แม้ว่าผู้รับมอบอำนาจไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้ ผู้มอบอำนาจก็ไม่มีสิทธิใช้อำนาจดังกล่าวในการปฏิบัติราชการ

แนวความคิดที่ ๓ อำนาจย้อนกลับไปยังผู้มอบอำนาจ

เกิดความเห็นโต้แย้งแนวความคิดที่ ๒ ว่าเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนแล้ว เมื่อผู้รับมอบอำนาจไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้ อำนาจนั้นจะย้อนกลับไปยังผู้มอบอำนาจ โดยมีเหตุผล ๒ ประการ ได้แก่ ประการแรก เนื่องจากผู้มอบอำนาจยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอยู่^๒ และประการที่สอง การมอบอำนาจการปกครองบังคับบัญชาให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ ก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระการปฏิบัติราชการของผู้มอบอำนาจ และเพื่อความสะดวกรวดเร็วแก่การปฏิบัติราชการ และแม้จะได้อำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนแล้ว เพื่อให้การ

^๑ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗, หน้า ๒๙.

^๒ มัชฌิ ฤชพันธ์, “ถาม-ตอบ กับมัชฌิ”, เผยแพร่ใน www.mechaithailand.com, วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒

ปฏิบัติราชการเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ผู้รับมอบอำนาจยังคงสามารถใช้อำนาจที่ตนได้มอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปแล้วได้เช่นเดิม^๓ ดังนั้น เมื่อผู้รับมอบอำนาจไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้ อำนาจดังกล่าวย่อมต้องกลับมาเป็นของผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจดังกล่าว

จากแนวความคิดเห็นทั้งสามประการจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ผู้รับมอบอำนาจไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือหน่วยงานต่างๆ จะต้องพิจารณาวิเคราะห์ว่า การปฏิบัติตามแนวความคิดเห็นใดเป็นวิธีการที่ดีที่สุด โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ จึงจะเลือกใช้วิธีการนั้นเป็นแนวปฏิบัติที่ดีของหน่วยงานต่อไป ทั้งนี้ หากปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไม่ถูกต้องแล้ว อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการได้ เช่น ผู้ไม่มีอำนาจเป็นผู้ลงนามในคำสั่งทางปกครอง อาจส่งผลให้เกิดการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานเสียประโยชน์จากเพิกถอนดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนเป็นเรื่องสำคัญที่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานต้องพิจารณาตรวจสอบให้ดีกว่าจะปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องใดๆ ต่อไป

การนำไปประยุกต์ใช้

๑. สำหรับผู้มอบอำนาจควรตรวจสอบว่า หลักเกณฑ์การมอบอำนาจที่ถูกต้อง ผลของการมอบอำนาจ รวมถึงการปฏิบัติราชการภายหลังจากมอบอำนาจว่าตนมีอำนาจหน้าที่กระทำการใดได้บ้าง และมีความรับผิดชอบเพียงใด

๒. สำหรับผู้รับมอบอำนาจควรตรวจสอบว่า เมื่อได้รับมอบอำนาจมาแล้ว มีอำนาจหน้าที่อย่างไร และพึงกระทำการใดในทางที่เกี่ยวกับการรับมอบอำนาจได้บ้าง

๓. เจ้าหน้าที่ในส่วนราชการควรตรวจสอบก่อนว่า ผู้ดำรงตำแหน่งใดมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการใดบ้าง เพื่อเป็นประโยชน์ในการเสนอหนังสือหรือเอกสารราชการให้ผู้มีอำนาจในส่วนราชการอนุมัติ อนุญาต สั่งการ ลงนาม หรือดำเนินการใดๆ ได้อย่างเหมาะสมและถูกต้อง

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

บุคลากรในหน่วยงานตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน และปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นผู้มอบอำนาจ ผู้รับมอบอำนาจ และบุคลากรทุกคน

ปัญหา/อุปสรรค

เนื่องจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานอาจไม่เข้าใจหลักกฎหมายปกครองในเรื่องเกี่ยวกับการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน หรืออาจไม่ทราบเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของหน่วยงานผู้มีอำนาจต่างๆ รวมถึงการยึดถือแนวทางปฏิบัติโดยอาศัยหลักความน่าจะเป็นมากกว่าหลักกฎหมาย ทำให้การเกิดปัญหาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการมอบอำนาจดังกล่าว

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้มอบอำนาจยังคงมีอำนาจในการสั่งลงโทษนั้นอยู่อีกหรือไม่เรื่องเสร็จที่ ๓๙๒/๒๕๓๒

ความท้าทายต่อไป

รวบรวมสรุปผลการดำเนินการและปัญหาอุปสรรค เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดแนวทางเพิ่มเติม ให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนมากยิ่งขึ้น