

การมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน

โดยนายณรงค์ งามสมมิตร
ผู้อำนวยการกลุ่มมาตรการ
และกฎหมาย กองนิติการ

๑. บทนำ

ปัจจุบันภารกิจของภาครัฐมีความซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดมีภารกิจที่จะต้องใช้อำนาจมากขึ้นเกินกว่าจะกระทำได้เพียงลำพังให้ครบทุกด้าน การให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้อำนาจนั้นๆ เองไปเสียทุกเรื่องย่อมมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การมอบอำนาจจึงเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติราชการของภาครัฐเพื่อลดข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานดังกล่าว การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการที่มีตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบลดหลั่นกันไปจึงมีความจำเป็น เพื่อเป็นการช่วยบรรเทาภาระงานในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการในด้านต่างๆ ส่งผลให้งานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีผู้รับผิดชอบในผลงานที่ชัดเจน

การมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน ปัจจุบันได้อาศัยหลักกฎหมายในการมอบอำนาจ ๒ กลุ่มใหญ่ๆ คือ

๑. กฎหมายทั่วไป ซึ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์กลางในการมอบอำนาจไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและรายละเอียดการมอบอำนาจไว้

๒. กฎหมายเฉพาะ ซึ่งได้มีบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการ กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจที่กำหนดไว้โดยเฉพาะนั้น โดยยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายทั่วไปตามข้อ ๑

๒. ความหมายและลักษณะสำคัญของการมอบอำนาจ

๒.๑ ความหมายของการมอบอำนาจ จะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้ความหมายไว้ว่า *มอบอำนาจ* หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด....ได้มอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

๒.๒ หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ได้กำหนดขอบเขต วิธีการ และแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจที่ผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจจะต้องปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑) วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ

- ต้องเป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- ต้องเป็นไปอย่างคุ้มค่า รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

- ต้องเป็นการกระจายอำนาจตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม
- ต้องไม่เป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ และไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มากเกินความจำเป็น

(๒) แนวทางการมอบอำนาจ

- ผู้ดำรงตำแหน่งสามารถมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้นได้ทั้งหมดหรือบางส่วน
- การมอบอำนาจต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ
- ข้อยกเว้นที่ผู้เป็นเจ้าของอำนาจใช้ดุลยพินิจในการไม่มอบอำนาจได้ เช่น กรณีเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้ เรื่องที่เกี่ยวข้องนโยบายสำคัญ เรื่องที่จำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิด เรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เป็นต้น

(๓) หน้าที่ของผู้มอบอำนาจ

- ต้องวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
 - จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
 - กำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
 - จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับได้รับทราบ
- นอกจากนี้ เมื่อมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน แล้วผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเองก็ได้

(๔) หน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ

ผู้รับมอบอำนาจสามารถดำเนินการใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้นได้ตามที่เห็นสมควร มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจปฏิบัติงานที่ได้รับมอบอำนาจพอสมควร แต่การใช้อำนาจจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- ต้องใช้อำนาจที่รับมอบให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการมอบอำนาจนั้น
- ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด
- จัดทำรายงานผลการใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

(๕) วิธีการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- ชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ
- ชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ
- อำนาจที่มอบ รวมทั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจด้วยก็ได้

(๖) ผลการมอบอำนาจ

คำสั่งมอบอำนาจ มีผลอยู่ตลอดไปจนกว่าจะมีการเพิกถอนคำสั่งนั้น หรือมีการสิ้นผลตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง หรือมีเหตุอื่นที่ทำให้คำสั่งนั้นสิ้นผลไป ดังนั้น เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งใดมีการมอบอำนาจไปแล้ว การมอบอำนาจนั้นก็ยังคงมีผลอยู่ แม้ว่าผู้มอบอำนาจจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้วก็ตาม

๓. การมอบอำนาจตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

บทบัญญัติมาตรา ๓๘ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ได้บัญญัติไว้ว่า “มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใด จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่อง การมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการ แทนได้.....” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความหมายว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือดำเนินการ ใดๆ ตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ หากเป็นการใช้อำนาจในการปฏิบัติ ราชการทั่วไป สามารถมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามความ เหมาะสมของการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่อง เว้นแต่กรณีที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการ กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นอย่างชัดเจน ก็ให้ปฏิบัติไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบ ปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้นั้น

นอกจากนี้ มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ยังได้กำหนดอีกว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือ เงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้.....” ซึ่งมีความหมายว่า เมื่อผู้มอบอำนาจได้มีคำสั่งมอบอำนาจ ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว คำสั่งนั้นย่อมมีผลผูกพันให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับมอบอำนาจ นั้น มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ ผู้รับมอบอำนาจจะปฏิเสธ ไม่ยอมรับมอบอำนาจมิได้ และเมื่อผู้มอบอำนาจได้มีหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดแล้ว หากผู้มอบอำนาจมีความประสงค์ที่จะให้ผู้รับมอบอำนาจจากตนสามารถมอบอำนาจต่อไปอีกได้ ผู้มอบอำนาจ จะต้องกำหนดการมอบอำนาจต่อไปอย่างชัดเจนในหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจด้วย หากไม่ได้กำหนด ผู้รับมอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปได้

๔. การมอบอำนาจกรณีกฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

กรณีที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการนั้น ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะนั้น ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ทั่วไปตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินฯ มาใช้บังคับได้ กรณีที่กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กำหนดว่า “.....จะมอบหมาย ให้.....เป็นผู้แทนก็ได้” หรือ “.....ให้.....ดำเนินการก็ได้” หรือ “.....อาจมอบอำนาจให้.....ปฏิบัติงานแทนได้” หรือ “.....จะมอบอำนาจให้.....เป็นผู้ประกาศแทนก็ได้” หรือ “.....จะมอบอำนาจให้.....กระทำการใดๆ แทน เพื่อกระทำการใดๆ ตามที่มอบหมาย.....ก็ได้” หรือ “.....หรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมาย” เป็นต้น

๕. บทสรุป

การมอบอำนาจในการบริหารงานภาครัฐ คือ การปฏิบัติราชการแทนตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้งานของราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีผู้รับผิดชอบในผลของงานชัดเจน หัวหน้าส่วนราชการจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและกำกับการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุด เพื่อให้งานในภาคปฏิบัติกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในงานนั้นโดยตรง หัวหน้าส่วนราชการจะเป็นเพียงผู้กำกับการปฏิบัติงาน ส่งผลให้หัวหน้าส่วนราชการมีเวลาเพียงพอที่จะคิดพัฒนางานใหม่ๆ เป็นการแบ่งเบางาน แต่อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจนั้นมิใช่เป็นการโอนอำนาจไปโดยเด็ดขาด ผู้มอบอำนาจอาจกำหนดระยะเวลาของการสิ้นสุดอำนาจไว้ในคำสั่งมอบอำนาจ หรืออาจยกเลิกการมอบอำนาจที่ได้มอบไปนั้นเสียเมื่อใดก็ได้ และผู้มอบอำนาจยังคงต้องรับผลและรับผิดชอบในผลที่ผู้รับมอบอำนาจได้กระทำไปทุกประการ

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนหวังว่าบทความทางวิชาการเกี่ยวกับการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ ทั้งที่สังกัดกรมการค้าภายใน และสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ รวมถึงผู้สนใจทั่วไป เพื่อการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการ และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพต่อไป

เอกสารอ้างอิง

๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือคำอธิบายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๑.
๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐
๓. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙
๔. ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง