บทที่ 4

แนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย

ก่อนที่จะทำการศึกษาในรายละเอียดของแนวความคิด และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย ควรจะทำความเข้าใจกับแนวความคิดเกี่ยวกับกลไกในการบริหารราชการของรัฐบาลไทยทั้งระบบเสียก่อน ในการบริหารราชการของรัฐบาลนั้นประกอบด้วยกลไก 3 ประการ คือ

1) องค์กร อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

2) วิธีปฏิบัติ อันได้แก่ การบังคับบัญชา การรักษาราชการแทน มอบหมาย มอบอำนาจ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับบุคคล อาทิเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ซึ่งกลไกทั้งสามประการนี้ จะต้องดำเนินไปโดยสอดคล้องเกี่ยวพันกัน เมื่อเป็นดังนี้ก็จะเห็นว่า สำหรับการบริหารราชการของไทยนั้น การมอบอำนาจ นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่น้อยต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการ เพราะเป็นส่วนหนึ่งในกลไกสามประการแห่งการบริหารราชการของรัฐบาล และเป็นข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า ในวงราชการไทยเรายอมรับเอาหลักการในเรื่องการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารมาใช้ในการบริหารราชการมาช้านานแล้ว กับทั้งยิ่งเห็นความจำเป็นในการนำหลักการนี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่งานราชการมากขึ้นทุกขณะก็ตาม แต่อาจจะกล่าวได้ว่า เนื่องจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารนั้นเป็นเรื่องในทางปฏิบัติของข้าราชการ จึงหาได้มีการนำมาศึกษากันอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เข้าใจหลักการที่ถูกต้องแท้จริงของเรื่องนี้ ประกอบกับการที่ข้าราชการส่วนใหญ่นำเอาการปฏิบัติราชการซึ่งอยู่ภายใต้เนื้อหาสาระของกฎหมายปกครองไปปะปนกับแนวความคิดทางกฎหมายเอกชน และการเคร่งครัดในลายลักษณ์อักษรของตัวบทกฎหมาย โดยหาได้เข้าใจในหลักการของการมอบอำนาจ ผลที่ตามมา ก็คือ ความยุ่งยาก สับสน ในการปฏิบัติราชการอันสืบเนื่องมาจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารในวงราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งพอจะสรุปแนวความคิด หลักกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทยได้ดังนี้

เงื่อนไขการมอบอำนาจ

1) การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย ก็เช่นเดียวกับของฝรั่งเศสและอังกฤษ ที่จะมอบอำนาจกันได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้, ให้อำนาจไว้

แต่น่าสังเกตว่า ในประเทศฝรั่งเศสนั้น กฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้ อยู่ในรูปของรัฐบัญญัติ (loi) หรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร คือรัฐกฤษฎีกา (décret) เท่านั้น กฎหมายของฝ่ายบริหารอื่น ๆ เช่น กฎกระทรวง (arrêté ministériel) จะกำหนดให้มีการมอบอำนาจได้ ก็ต่อเมื่อกฎหมายแม่บทให้อำนาจในเรื่องนี้ไว้ ส่วนในประเทศไทยนั้น สิ่งกำหนดอนุญาตให้มอบอำนาจได้นอกจากจะเป็นกฎหมายแล้ว ยังอยู่ในรูปของระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีด้วย

2) คำสั่งมอบอำนาจนั้น ต้องมาจากบุคคลผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจเดิมอยู่ตามปกติ ก็จัดเป็นเงื่อนไขการมอบอำนาจที่ประเทศไทยใช้อยู่ เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส แต่ไทยไม่มีข้อยกเว้นของหลักนี้สองประการที่ว่า

- การมอบอำนาจให้ทำการแทน ที่มีที่มาจากบทกฎหมายโดยตรง
- การมอบอำนาจให้ทำการแทน โดยคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

ไทยเราคงนำเอาแต่การโอนอำนาจ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในอีกความหมายหนึ่ง อันได้แก่การที่หน่วยงานที่มีอำนาจทุกอำนาจอยู่ ให้อำนาจกับหน่วยงานอื่น ในอันที่จะทำนิติกรรมทางปกครอง และหน่วยงานผู้มีอำนาจแต่เดิมนั้น จะให้อำนาจนั้นไปโดยเด็ดขาดจากตน การโอนอำนาจจะทำได้ด้วยวิธีการออกเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปและมีลักษณะถาวร [1] มาใช้ในการบริหารราชการไทย [2]

---

[1] J.G.GROSHENS, "La délégation administrative de compétence", P. 197.

[2] ดูพระราชบัญญัติมอบกิจการประปา เทศบาลกรุงเทพให้กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจัดทำ พ.ศ.2495, พระราชกำหนด โอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงหรือกรม ซึ่งได้มีการปรับปรุงใหม่ พุทธศักราช 2485, พระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่เนื่องจากการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมใหม่ พ.ศ. 2485, พระราชบัญญัติโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการกรมเกษตรและการประมง กรมชลประทาน กรมที่ดินและโลหกิจ กรมป่าไม้ และกรมสหกรณ์ พุทธศักราช 2478, พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง พุทธศักราช 2477, ประกาศให้โอนกรมนครบาล กรมตำรวจคน เข้าเมืองและกรมเจ้าท่า

3) การมอบอำนาจต่อ (subdelegation) นั้น มีหลักตรงกันทั้งฝรั่งเศสและอังกฤษ อยู่ว่าบุคคลผู้ได้รับมอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจนั้นให้แก่บุคคลอื่นได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ให้มอบอำนาจต่อได้ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากหลัก DELEGATUS NON POTEST DELEGARE อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เกี่ยวกับ เรื่องมอบอำนาจต่อนี้ แม้กระทั่งในประเทศที่มีหลักดังกล่าวอยู่อย่างแน่นอน อันมีผลให้การมอบอำนาจต่อจะกระทำได้ก็ เฉพาะแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ และ เงื่อนไขทั้งหมดที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มอบอำนาจต่อได้นั้น ครบถ้วนทุกเงื่อนไข เท่านั้น ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าในทางความ เป็นจริง ตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้นั้นไม่ชัดเจนนัก เปิดโอกาสให้มีการพยายามตีความจน เกินขอบ เขต เพื่อที่จะให้มีการมอบอำนาจต่อกันไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึงข้าราชการระดับต่ำมาก ๆ ที่ไม่น่าจะมอบอำนาจต่อไปถึงขนาดนั้น [1] แต่กรณีของไทยนั้น เท่าที่ตรวจดูกฎหมาย ระ เบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ไม่ปรากฏว่ามีการวางหลักนี้ไว้โดยชัดแจ้งแต่อย่างใด จึงมีปัญหาว่าไทยเรามีหลักดังกล่าวใช้ด้วยหรือไม่

ใน เรื่องนี้กรมสามัญศึกษาได้มีหนังสือที่ ศธ.0802/31933 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2522 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความ เห็นในปัญหากฎหมายว่า "ในกรณีที่กฎหมายหรือระ เบียบกำหนดให้อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทน [2] ได้ แต่ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้รับมอบอำนาจที่จะมอบอำนาจแก่ผู้อื่นต่อไปอีกนั้น ในกรณี เช่นนี้หากอธิบดีจะมอบอำนาจโดยระบุในหนังสือมอบอำนาจว่า : อธิบดีกรมสามัญศึกษาขอมอบอำนาจการ... ให้นาย ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนาย ก: หนังสือมอบอำนาจดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่อย่างไร" ซึ่งสำหรับปัญหานี้ ปรากฏข้อ เท็จจริงว่า อธิบดีกรมสามัญศึกษาได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนตามความในข้อ 42 วรรคสี่ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ

ลงวันที่ 10 มีนาคม พุทธศักราช 2475 และประกาศมอบวชิรพยาบาลให้อยู่ในความปกครองของกรมสาธารณสุข ลงวันที่ 11 กรกฎาคม พุทธศักราช 2470, ในภาคผนวก 1 หน้า 217-229

[1] J.G.GROSHENS, "La délégation administrative de compétence", P. 198.

[2] โปรดสังเกตการใช้ถ้อยคำของกรมสามัญศึกษา ที่ใช้คำว่า "ทำการแทน" ทั้งที่ในกรณีการมอบอำนาจของอธิบดี ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ เอง ก็ใช้คำว่า "ปฏิบัติราชการแทน" ประกอบข้อวิจารณ์ของผู้เขียนในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ

ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 แต่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีราชการมาก จึงมีความประสงค์ที่จะมอบอำนาจต่อให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคลำดับรองลงไปกระทำการแทน ในเรื่องนี้ปัญหาที่จะต้องพิจารณาจึงมีอยู่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับมอบอำนาจจากอธิบดีจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้หรือไม่ ในเมื่อไม่มีกฎหมายหรือระเบียบ ฯลฯ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้ผู้อื่นต่อไปอีกได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจต่อให้ผู้อื่นกระทำการแทนไม่ได้ เพราะข้อ 42 วรรคสี่ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ฯลฯ [1] ให้อำนาจอธิบดีที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนต่อไปอีก และผู้ว่าราชการจังหวัดจะอาศัยอำนาจตามความในข้อ 53 วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ [2] มอบอำนาจให้ข้าราชการลำดับรองลงไปกระทำการแทนก็ไม่ได้ เพราะการมอบอำนาจตามข้อ 53 เป็นการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ผู้ดำรง

---

[1] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

ข้อ 42 ฯลฯ

วรรคสี่ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ๆ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีก็ได้ แต่ถ้าจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดีต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[2] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

ข้อ 53 ฯลฯ

วรรคสอง อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดก็ได้

ตำแหน่งรองลงไปกระทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจของอธิบดีที่ตนได้รับมอบมาให้แก่ผู้อื่นต่อไปอีกไม่ได้" [1] จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหากฎหมายของกรมสามัญศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามิได้ให้ความเห็นในเชิงวิชาการไว้แจ้งชัดนัก ซึ่งผู้เขียนเองเห็นว่าในเรื่องนี้สามารถให้ความเห็นโดยอาศัยหลักของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารได้ในอีกแง่มุมหนึ่งว่า นิติกรรมทางปกครองที่มอบอำนาจ (acte de délégation) นั้น จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจกันได้ (acte d' habilitation)[2] ฉะนั้นตามปัญหานี้ในเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจกันได้ กำหนดไว้เพียงให้อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น หนังสือมอบอำนาจอันเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มอบอำนาจ ก็จะมาระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจนั้นต่อไปให้บุคคลอื่น นอกเหนือจากกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้กำหนดไว้ ย่อมทำไม่ได้

หลักประการหนึ่งที่ได้จากคำวินิจฉัยนี้ ก็คือว่า การมอบอำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ อำนาจที่จะมอบกันได้นั้น จะต้องเป็นอำนาจของผู้มอบอำนาจเองที่มีอยู่ตามกฎหมายเท่านั้น นั่นย่อมหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 จะนำเอาอำนาจที่ได้รับมอบมานั้นไปมอบอำนาจต่อให้ผู้อื่นไม่ได้ และทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางหลักไว้ดังนี้ แต่กลับปรากฏว่าทางปฏิบัติของกระทรวงการคลังในเวลานี้ มีการมอบอำนาจต่อไปเลย ดังจะเห็นได้จากคำสั่งของกระทรวงการคลังที่ 29174/2526 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงการคลังสั่งและปฏิบัติราชการแทน ซึ่งมีข้อความในตอนท้ายของคำสั่งว่า "อำนาจที่มอบตาม 1 - 10 ข้างต้นทั้งหมด หรือ

---

[1] บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือปัญหากฎหมาย (กรณีกรมสามัญศึกษาหารือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจ) พ.ศ. 2522.

[2] J.G. GROSHENS, "La délégation administrative de compétence", P. 199.

บางส่วน ให้ปลัดกระทรวงการคลังมีอำนาจมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงการคลังปฏิบัติราชการแทนตามที่เห็นสมควรก็ได้" [1] โดยเป็นเรื่องของการอาศัยความไม่ชัดเจนในความหมายของถ้อยคำที่แทนการมอบอำนาจ ในเมื่อมีหลักอยู่ว่ามอบอำนาจต่อไปไม่ได้ ก็เลี่ยงโดยการใช้ถ้อยคำว่า "มอบหมาย" แทน จริงอยู่ที่เป็นที่ยอมรับกันว่าในสังคมรัฐสวัสดิการอย่างในปัจจุบันนั้น นับวันก็ยิ่งจะมีความจำเป็นในการขยายตัวของการให้บริการสาธารณะให้กว้างขวางออกไปยิ่งขึ้น อันทำให้ขอบข่ายการปฏิบัติราชการของข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีอย่างมากมายล้นมือ จนในบางครั้งเมื่อหัวหน้าส่วนราชการในระดับที่สูงกว่ามอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการ ที่มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองลงมา ซึ่งมีงานราชการในอำนาจหน้าที่ล้นมืออยู่แล้ว จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการมอบอำนาจนั้นต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น แต่ความจำเป็นนี้เป็นเรื่องในทางข้อเท็จจริงเท่านั้น ในทางกฎหมายโดยเฉพาะตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ แล้วทำไม่ได้ ซึ่งเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อตอบสนองความจำเป็นดังกล่าว ทางเยียวยา ก็คือ ในกรณีที่เกิดความจำเป็นจริง ๆ ที่จะต้องให้มีการมอบอำนาจต่อในการปฏิบัติราชการในกรณีใดเป็นพิเศษ ก็ให้หน่วยงานนั้นเสนอเข้ามาเพื่อให้ ครม. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ สำหรับกรณีนั้นของหน่วยงานนั้นต่อไปโดยต้องกำหนดเงื่อนไขที่จะมอบอำนาจต่อได้นั้นไว้อย่างชัดเจน

ปัญหาประการหนึ่งที่เชื่อมโยงกับการมอบอำนาจต่อ ก็ได้แก่ ในกรณีที่หน่วยราชการในส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ปรากฏว่าในปัจจุบันนี้ ยังอยู่ในภาวะที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดอันเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบราชการในส่วน

---

[1] ดูคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 29174/2526 เรื่องมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงการคลัง สั่งและปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 104 ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2526 ฉบับพิเศษ หน้า 1, ในภาคผนวก 1 หน้า 206-207

ภูมิภาค [1] โดยเป็นผู้รับนโยบายมาโดยตรง และจะต้องทำงานที่กระทรวง ทบวง กรม ทุกกระทรวง ทบวง กรมมอบให้ปฏิบัติ จึงมีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายโดยส่วนรวมได้ ทั้งนี้เนื่องจากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายงานทางเทคนิค เมื่ออธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับฟังความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการนั้นที่ประจำอยู่ในจังหวัด เมื่อเป็นดังนี้ จึงจำต้องอาศัยความร่วมมือ และการประสานงานที่ดีระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการที่ส่วนกลางส่งไปประจำในส่วนภูมิภาค แต่สืบเนื่องจากแนวความคิดที่ระบบกฎหมายไทยไม่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล แต่ให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคล ซึ่งสวนทางกับทฤษฎีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล มีราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้นิติบุคคลที่เรียกว่า รัฐ ระบบของไทยเมื่อรัฐไม่เป็นนิติบุคคล การแบ่งอำนาจหรือการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค จึงเป็นเรื่องของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ที่ต่างก็เป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งควบคู่ไปกับรัฐ ส่งตัวแทนของตนออกไปประจำในส่วนภูมิภาค [2] จึงทำให้เกิดแนวความคิดในเรื่องของการเป็นข้าราชการ

---

[1] ประเทศไทยเราใช้หลักรวมอำนาจ และกระจายอำนาจในการจัดระเบียบบริหาร ในหลักรวมอำนาจนั้น เราแบ่งออกเป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ส่วนในหลักกระจายอำนาจนั้น เราเรียกว่า ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคก็คือ การที่ส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำในภูมิภาค โดยที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่เพื่อให้การปฏิบัติราชการของส่วนภูมิภาคดำเนินไปได้อย่างราบรื่น เกิดเอกภาพในการปฏิบัติราชการ กฎหมายจึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบราชการในส่วนภูมิภาค

[2] โภคิน พลกุล, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง หลักกฎหมายปกครอง ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ.2508, หน้า 5

ต่างสังกัด ขาดความเชื่อมโยงในการบริหารงาน ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ๆ ได้โดยลำพัง และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถมอบอำนาจที่ได้รับมอบมานั้นต่อไปได้ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางจึงมักไม่ค่อยจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่กลับมอบอำนาจผ่านไปให้กับหัวหน้าส่วนราชการที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคไปเลย จนกระทั่งมีการกล่าวกันว่า ส่วนกลางมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะแต่ในเรื่องที่เป็นภาระเท่านั้น ก่อให้เกิดการขาดเอกภาพในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคอย่างที่เห็นกันอยู่ในปัจจุบัน

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเอง เห็นว่า เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเป็นผู้กำกับนโยบายทั่วไปของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค น่าจะนำเอาวิธีการที่ฝรั่งเศสใช้ในการปรับปรุงการจัดสรรปันส่วนอำนาจในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค [1] มาประยุกต์ใช้แก้ปัญหาดังกล่าวนี้ โดยการที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มอบอำนาจให้ได้แต่เฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันนั้น ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 เองก็อยู่ในลักษณะนั้นอยู่แล้ว ส่วนกลางจะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ก็แต่โดยอาศัยข้อจำกัดในเรื่องที่ว่ามีกฎหมายฉบับอื่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ให้มอบอำนาจเช่นนั้นได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้เสนอความเห็นให้ยกเลิกข้อจำกัดการมอบอำนาจดังกล่าว แล้วยึดการมอบอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ เป็นหลักด้วยเหตุผลดังที่จะกล่าวต่อไป [ในส่วนที่ว่าด้วยกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้ หัวข้อ ค) กฎหมายอื่นนอกจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรี] และควรกำหนดไว้ในรูปของมติคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจนว่า

---

[1] ตามรัฐกฤษฎีกาที่ 64-250 ลงวันที่ 14 มีนาคม 1964 มาตรา 3 วรรค 3 บัญญัติให้ "โอนอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการพลเรือนประจำจังหวัดซึ่งมีที่มาจากบทบัญญัติในกฎหมายของฝ่ายบริหาร หรือมาจากการมอบอำนาจโดยตรงของรัฐมนตรีไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด..." และในรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ยังได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการเหล่านั้นลงชื่อแทนตนได้ เพราะในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถจะใช้อำนาจของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ทั้งหมดทุกเรื่อง ดู WALINE, Précis de Droit Administratif, PP. 266-269.

ราชการใดที่ต้องปฏิบัติจัดทำในเขตพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาค กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง จะต้องมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ๆ ให้เฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น และเพื่อแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจมาดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แม้จะมิได้มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเกี่ยวกับการมอบอำนาจต่อ แต่ก็มีหลักตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ฯลฯ ไม่สามารถจะมอบอำนาจที่ตนได้รับมอบอำนาจมาไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้นั้น สำหรับในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่มีหน้าที่กำกับนโยบายทั่วไปของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค จึงควรจะกำหนดการมอบอำนาจต่อของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เป็นกรณีพิเศษในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ โดยควรจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจะมอบอำนาจที่ตนได้รับมอบมาจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางต่อไปให้แก่หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่วนกลางส่งไปประจำในส่วนภูมิภาคได้อีกทอดหนึ่ง วิธีนี้จะทำให้สะดวกในการควบคุมดูแลการบริหารราชการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมต่อเอกภาพในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค

4) เงื่อนไขอีกประการหนึ่งในการมอบอำนาจ ซึ่งทั้งฝรั่งเศสและไทยมีเหมือนกัน ก็คือ เนื้อหาสาระของการมอบอำนาจจะต้องตรงหรือสอดคล้องกับกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้

<u>กฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้</u>

สามารถแยกพิจารณากฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้เป็น 3 หัวข้อ ดังนี้คือ

ก) กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับก่อน ๆ อันได้แก่พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476[1] พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติระเบียบ

---

[1] ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ใช้คำว่า "ปฏิบัติราชการแทน" ซึ่งเป็นคำที่ใช้ในความหมายของการมอบอำนาจในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 สำหรับกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ฯลฯ เรียกว่า "รักษาราชการแทน"

บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 โดยที่เมื่อพิจารณากฎหมายทั้งหกฉบับนั้น จะเห็นว่าปัญหาของกฎหมายแต่ละฉบับอยู่ที่การกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้ในขอบเขตที่ไม่เพียงพอกับความจำเป็นที่เกิดขึ้นของการบริหารราชการ มีการกำหนดตำแหน่งที่จะมอบอำนาจได้ไว้เพียงไม่กี่ตำแหน่ง จนกระทั่งต้องมีการยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในประเด็นนี้กันขึ้นอีกหลายครั้งดังปรากฏรายละเอียดตามที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อประวัติความเป็นมาของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย

อีกทั้งกรณีเกี่ยวกับตำแหน่งผู้รับมอบอำนาจก็มีการบัญญัติไว้ไม่สมบูรณ์ ตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับแรกที่นำเอาบทบัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจมาบรรจุเอาไว้ ผ่านมาจนกระทั่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 นั้น ตำแหน่งต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้มอบอำนาจได้ไม่สามารถจะมอบอำนาจไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรองจากตนโดยตรงได้ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นได้แต่เพียงผู้รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงไม่สามารถจะมอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงได้แต่อย่างใด ส่วนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ในกรณีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีก็เป็นได้แต่เพียงผู้รักษาราชการแทน แต่นายกรัฐมนตรีไม่สามารถมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีได้ และในกรณีรัฐมนตรีว่ากระทรวงก็ยังคงไม่สามารถมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอยู่เช่นเดิม จนกระทั่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 จึงได้มีการปรับปรุงให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้มอบอำนาจได้ สามารถมอบให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้ง คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเพิ่มขึ้นมา ก็ทำได้ระบุให้ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ฉัน เป็นตำแหน่งรองจากผู้ว่าราชการการจังหวัด โดยตรงเป็นผู้รับมอบอำนาจได้

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง มีว่าถึงแม้จะมีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกันมาแล้วถึงหกฉบับ และในทุกฉบับก็ได้มีการปรับปรุงในประเด็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจอยู่เสมอ ๆ แต่ก็กลับปรากฏว่า จนกระทั่งมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ก็ยังมิได้มีการบัญญัติไว้เกี่ยวกับการมอบอำนาจของปลัดกระทรวง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดทบวง แต่อย่างใดเลย

ในแง่รูปแบบของการมอบอำนาจ จะเห็นว่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการของไทยทั้งหกฉบับ ได้กำหนดให้การมอบอำนาจในบางตำแหน่ง [1] จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อันทำให้มีการกล่าวอ้างว่า เป็นการเพิ่มขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ ขาดความคล่องตัว ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจที่มีขึ้น ก็เพื่อความราบรื่นและความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ ซึ่งรูปแบบของการมอบอำนาจที่เหมาะสมควรจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารูปแบบของการมอบอำนาจควรต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจในการสร้างความราบรื่นและคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ แต่สิ่งที่จะลืมไม่ได้นั่นก็คือ รูปแบบนั้นจะต้องเอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนทั่วไปด้วย โดยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบถึงการมอบอำนาจที่ทำกันขึ้นในระหว่างฝ่ายบริหาร ฉะนั้นในกรณีที่มีการกำหนดรูปแบบของการมอบอำนาจในบางตำแหน่งไว้ด้วยการเพียงทำเป็นหนังสือ

---

[1] พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงและอธิบดี; พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 กรณีนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรืออธิบดีหรือหัวหน้าทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากรม และกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ; พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 กรณีนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการทบวง คณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง รัฐมนตรีว่าการทบวง คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร อธิบดีกรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง หรืออธิบดีกรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร หรืออธิบดี หรือหัวหน้าทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ; พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 กรณีนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร อธิบดี รองอธิบดี ผู้ว่าราชการภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด, พรฺีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

เท่านั้น [1] จึงน่าจะนำไปสู่ข้อพิจารณาว่าจะคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนได้เพียงพอแล้วหรือ

และจะเห็นว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ จะกระจายอยู่ทั่วไป มิได้มีการจัดเป็นหมวดต่างหากอย่างชัดเจน ส่วนข้อสังเกตประการสุดท้ายในหัวข้อนี้ ก็ได้แก่ การใช้ถ้อยคำในความหมายของการมอบอำนาจ จะเห็นว่า ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับก่อน ๆ ของไทยนั้น ใช้คำว่า "ทำการแทน" ทั้งสิ้น ซึ่งไปพ้องกับคำในบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะตัวแทน ประกอบกับนิสัยการตีความตามตัวอักษรของข้าราชการไทย อาจจะสร้างความเข้าใจผิดให้แก่ข้าราชการได้ว่าการทำการแทนตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกับการทำการแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องเดียวกัน

ข) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 [2] ซึ่งเป็นกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบันของไทย ได้มีการบัญญัติไว้ถึงการมอบ

มอบอำนาจให้ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดทบวง รองปลัดทบวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้ว่าราชการภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดและกรณีอธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด

[1] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 กรณีนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการ รัฐมนตรีว่าการทบวง คณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองหรือรัฐมนตรีว่าการทบวง คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร และกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการ

[2] กฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วถึง 5 ครั้งโดยพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2517, พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517, พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2517, พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2522 แต่การแก้ไขแต่ละครั้งก็มิได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจแต่อย่างใด

อำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ [1]

- นายกรัฐมนตรี มอบอำนาจให้แก่รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มอบอำนาจให้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

- ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มอบอำนาจให้แก่ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

- ปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้แก่ รองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

- ปลัดทบวง มอบอำนาจให้แก่ รองปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

- อธิบดี มอบอำนาจให้แก่ รองอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

- ผู้ว่าราชการจังหวัด มอบอำนาจให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดคนหนึ่ง

- นายอำเภอ มอบอำนาจให้แก่ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอคนใดคนหนึ่ง

ข. 1) ความสมบูรณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจ

เมื่อได้ทราบถึงว่ากฎหมายได้บัญญัติไว้ให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดสามารถมอบอำนาจให้กับผู้ดำรงตำแหน่งใดได้บ้างแล้ว สิ่งที่ผู้เขียนอยากให้พิจารณาต่อไปก็คือความสมบูรณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวในด้านผู้รับมอบอำนาจโดยจะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง น่าสังเกตว่าตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการใดนอกจากจะมีตำแหน่งรองแล้ว ยังมีตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งนั้นด้วย กลับปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะมอบอำนาจให้ได้แต่เฉพาะตำแหน่งรองจากคน แต่ไม่สามารถจะมอบอำนาจให้กับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยได้ และ

ประการที่สอง เนื่องจากการให้บริการสาธารณะถือเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปได้อย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว จึงจำเป็นที่จะต้องมี

---

[1] ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 8 วรรค 6, ข้อ 38 วรรค 3, ข้อ 41, ข้อ 40 วรรค 4, ข้อ 41, ข้อ 42 วรรค 4, ข้อ 53 วรรค 2 และข้อ 60 วรรค 2 ตามลำดับ

การมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางและทอดลงไปได้ยาว ให้การปฏิบัติราชการบางอย่างสามารถเสร็จสิ้นไปโดยขั้นตอนสั้น ๆ ไม่ต้องเสนอขึ้นมาในระดับสูง แต่ความบกพร่องอีกประการหนึ่งของบทบัญญัติประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ เกี่ยวกับการมอบอำนาจ ก็คือ ส่วนราชการระดับกรมนั้น หัวหน้าส่วนราชการจะมอบอำนาจให้ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการ เท่านั้น (ราชการส่วนกลาง)

ข. 2) การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการมอบอำนาจ

ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 นอกจากความสมบูรณ์ของบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจแล้ว ข้อน่าพิจารณาประการถัดมา ก็คือเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำต่าง ๆ แทนการมอบอำนาจและแทนกรณีที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการมอบอำนาจ โดยที่ถ้อยคำเหล่านั้นได้แก่ "มอบหมาย", "ปฏิบัติหน้าที่แทน", "รักษาราชการแทน", "มอบหมาย... ให้กำกับการบริหารราชการ", "ปฏิบัติราชการแทน", "มอบหมาย... ให้ปฏิบัติราชการแทน", "ผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทน" และ "ทำการแทน" ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 4 กรณีดังนี้

- กรณี "ปฏิบัติราชการแทน" และ "ทำการแทน" อันเป็นกรณีของการมอบอำนาจโดยแยกกันใช้ว่าถ้าเป็นราชการในส่วนกลางจะแทนการมอบอำนาจด้วยคำว่า "ปฏิบัติราชการแทน" และถ้าเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะแทนการมอบอำนาจด้วยคำว่า "ทำการแทน" ซึ่งผู้เขียนเองไม่เห็นถึงความจำเป็นในการแยกใช้ดังกล่าว ทั้งการใช้คำว่า "ทำการแทน" ก็อาจจะเป็นช่องทางให้ผู้ปฏิบัตินำไปปะปนกับการทำการแทนตามกฎหมายเอกชนได้

- กรณี "รักษาราชการแทน" และ "ปฏิบัติหน้าที่แทน" การรักษาราชการแทนนั้นเป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดอยู่ หรือมีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ระบุไว้ตามกฎหมาย (หรือในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ระบุไว้มีหลายคน ก็ให้ผู้ดำรงตำแหน่งคนที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชา) เข้ามารักษา

ราชการแทนในตำแหน่งนั้น ๆ [1] ซึ่งได้ใช้กับตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยกเว้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ได้มีการแยกออกเป็น 2 กรณีคือ กรณีในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าจะตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ เพราะนายกรัฐมนตรีตาย หรือขาดคุณสมบัติ ก็เท่ากับว่า เป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่นั่นเอง กรณีหนึ่ง โดยใช้ถ้อยคำแทนว่า "ปฏิบัติหน้าที่แทน" อันอยู่ในวรรค 3 ข้อ 8/ กับอีกกรณีหนึ่ง กรณีนายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ โดยใช้ถ้อยคำแทนว่า "รักษาราชการแทน" เช่นเดียวกับตำแหน่งต่าง ๆ อย่างที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะนำบทบัญญัติทั้งวรรค 3 และวรรค 4 ของข้อ 8 ไปบัญญัติรวมกันให้อยู่ในวรรคเดียวกัน เพื่อให้ได้ความกระชับขึ้น ไม่เยิ่นเย้อ อย่างที่เป็นอยู่ และเป็นการประหยัดถ้อยคำให้เป็นไปในรูปรอยเดียวกัน ไม่สร้างความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติ

- กรณี "มอบหมาย", "มอบหมาย...ให้ปฏิบัติราชการแทน และ "มอบหมาย... ให้กำกับการบริหารราชการ" อย่างที่ผู้เขียนเคยกล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ว่า การมอบหมาย, การมอบหมาย...ให้ปฏิบัติราชการแทน และมอบหมาย...ให้กำกับการบริหารราชการ ตามที่ปรากฏอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ นั้น น่าจะเป็นเรื่องของการแบ่งงานให้ทำตามปกติในสายงานบังคับบัญชา และเป็นคนละกรณีกับการมอบอำนาจ ทั้งนี้เพราะการมอบอำนาจนั้น มีผลให้ผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจอันเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจทางกฎหมายในการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งตามกฎหมายแล้ว อำนาจนั้นเป็นของผู้มอบอำนาจ และเมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจทางกฎหมายวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจได้เช่นเดียวกับผู้มอบอำนาจ ในนามของผู้รับมอบอำนาจเอง ในขณะที่การมอบหมาย, มอบหมาย... ให้ปฏิบัติราชการแทน และการมอบหมาย... ให้กำกับการบริหารราชการเป็นเรื่องของการที่ผู้บังคับบัญชาจ่ายงานของส่วนราชการ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในฐานะที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ ให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสายงาน ในส่วนราชการนั้น ๆ ไปปฏิบัติ

---

[1] บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) ในปัญหาว่า ในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวงหลายคน ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้ง "ผู้ตรวจราชการกระทรวง" คนหนึ่งหรือหลายคนตามลำดับ เป็นผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงประจำแต่ละคนไว้ล่วงหน้าได้หรือไม่, หน้า 3

จัดทำ ไม่มีการจัดสรรปันส่วนอำนาจในหน่วยงานนั้นใหม่ การใช้อำนาจในเรื่องที่มอบหมายยังคงอยู่กับผู้มีอำนาจดั้งเดิมไม่เปลี่ยนแปลง แต่เนื่องจากมีการใช้ถ้อยคำ "ปฏิบัติราชการแทน" แทนการมอบอำนาจ ผู้ปฏิบัติจึงมักสับสนว่า "ปฏิบัติราชการแทน" กับ "มอบหมาย... ให้ปฏิบัติราชการแทน" เป็นกรณีเดียวกัน

ส่วนเหตุผลสนับสนุนอีกประการหนึ่ง ก็คือว่า เมื่อเรานำเอาบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ที่ใช้ถ้อยคำ "มอบหมาย...ให้ปฏิบัติราชการแทน" เทียบกับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับก่อน ๆ อาทิเช่น กรณีของปลัดกระทรวง ข้อ 40 วรรคแรกที่ว่า "ในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทราง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงจะมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้" เมื่อพิจารณาเนื้อหาทั้งหมดของวรรคนี้แล้วปรากฏว่าไปตรงกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มาตรา 16 วรรค 3 ที่ว่า "ในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวง หรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงการสั่งราชการของรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง ให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย" ซึ่งทำให้คิดไปได้ว่า บทบัญญัติ ข้อ 40 วรรคแรกนั้นได้นำมาจาก มาตรา 16 วรรค 3 นี่เอง อันทำให้เห็นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ว่า กรณีนี้ไม่ใช่เรื่องการมอบอำนาจอย่างแน่นอน และการใช้ถ้อยคำ "มอบหมาย...ให้ปฏิบัติราชการแทน" นั้น นอกจากจะใช้ในหมวด 5 ว่าด้วย การรักษาราชการแทนและปฏิบัติราชการแทนแล้ว ยังมีการใช้กระจายอยู่ในหมวดต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในส่วนราชการต่าง ๆ

ซึ่งจากเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงขอสรุปว่า การ "มอบหมาย... ให้ปฏิบัติราชการแทน" เป็นเรื่องของการมอบหมายงาน เป็นคนละกรณีกับการมอบอำนาจที่ใช้ถ้อยคำแทนว่า "ปฏิบัติราชการแทน" เมื่อสรุปดังนี้และนำไปพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติ ข้อ 44 วรรค 2 ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ที่บัญญัติให้ทั้งผู้รับมอบหมาย...ให้ปฏิบัติราชการแทน และผู้รับมอบอำนาจ...ให้ปฏิบัติราชการแทน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ ก็จะเกิดลักษณะที่ค่อนข้างแปลก ซึ่งโดยหลักการแล้วมิน่าจะเป็นเช่นนั้น และเนื่องจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับปัจจุบันนี้อยู่ในรูปของประกาศของคณะปฏิวัติ การค้นหาเจตนารมณ์ที่แท้จริงนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างยาก แต่ก็อาจจะทำได้โดยวิธีการที่ผู้เขียนเสนอมาแล้วข้างต้น และเพื่อให้เหตุผลทั้งหมดไปด้วยกันได้ด้วยความกลมกลืน ผู้เขียนจึงขอแสดงความคิดเห็นว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ ว่าเหตุผลที่ประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ 218 ฯลฯ กำหนดให้ผู้รับมอบหมาย...ให้ปฏิบัติราชการแทน มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้มอบหมาย ก็อาจจะเนื่องมาจากผู้จัดทำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ เห็นว่ามีความจำเป็นกรณีพิเศษที่จะให้ผู้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบหมาย ซึ่งเป็นตำแหน่งการบริหารระดับสูง จึงได้กำหนดไว้เช่นนั้น

ส่วนกรณีการ "มอบหมาย...ให้กำกับการบริหารราชการ" นั้นใช้ในกรณีเดียว คือ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการแทนของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง ตาม ข้อ 9(2) เท่านั้น อันมีข้อสังเกตดังนี้ คือ

ประการแรก การมอบหมายในเรื่องนี้มอบให้ได้แต่เฉพาะรองนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

ประการที่สอง เมื่อได้รับมอบหมายแล้ว รองนายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจที่จะสั่งกระทรวงที่อยู่ภายใต้การกำกับให้ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และถ้าจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้

ประการที่สาม การมอบหมายในกรณีนี้ เนื่องมาจากการที่นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจในการกำกับราชการโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นนายกรัฐมนตรี อาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการในกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงก็ได้ แต่จะมอบหมายให้กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินที่นายกรัฐมนตรีมีอยู่ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลทั้งหมดไม่ได้

- กรณี "ผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทน" ถ้อยคำนี้มีที่ใช้กระจายอยู่ในหมวดว่าด้วยการจัดระเบียบราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งก็ใช้ถ้อยคำว่า "ผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการ" มีความหมายเพียงว่าให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดที่กฎหมายกำหนด เป็นผู้ช่วยในการสั่งราชการหรือปฏิบัติราชการ แทนผู้ดำรงตำแหน่งใดที่กฎหมายกำหนด เหตุผลที่สนับสนุนในเรื่องนี้ ก็คงต้องกลับไปดูระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับก่อน ๆ โดยจะขอยกตัวอย่างกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ที่บัญญัติอยู่ในข้อ 21 วรรคแรกของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ซึ่งตรงกับมาตรา 15 วรรคแรกของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.

2499 นั้น แก้ไขเพิ่มเติมมาจากมาตรา 15 วรรคแรกของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งใช้ถ้อยคำว่า "ผู้ช่วยสั่งราชการแทน" ผู้เขียนเข้าใจว่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับเก่าใช้คำแค่ว่า "สั่งราชการแทน" ยังได้ความไม่สมบูรณ์ เพราะในการบริหารราชการนั้นนอกจากจะมีการสั่งราชการแล้ว ยังต้องมีการปฏิบัติราชการด้วย ฉะนั้นเมื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจึงได้เติมคำว่า "ปฏิบัติราชการ เข้าไป และปฏิบัติราชการแทน ในที่นี้ ก็มิได้มีความหมายเช่นเดียวกับการปฏิบัติราชการแทน ที่แทนการมอบอำนาจ เพียงแต่มีถ้อยคำพ้องกันเท่านั้นเอง

ง. 3) การจัดหมวดว่าด้วยการมอบอำนาจ

ในหัวข้อกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับก่อน ๆ ผู้เขียนได้กล่าวไว้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ จะกระจายอยู่ทั่วไปนั้น พอมาถึงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดเอาเรื่องการมอบอำนาจไว้ในหมวดหนึ่งรวมอยู่กับการรักษาราชการแทน โดยนำเอาการมอบอำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ มากล่าวไว้ในหมวดนี้ ยกเว้นแต่การมอบอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งไปกล่าวไว้ในหมวดว่าด้วย การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี และการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอ โดยเอาไปกล่าวไว้ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมวด 1 จังหวัด หมวด 2 อำเภอ ตามลำดับ จะเห็นว่าแม้จะได้มีการจัดเป็นหมวดขึ้น แต่ก็มิได้แยกเรื่องการมอบอำนาจไว้ให้อยู่ในหมวดหนึ่งต่างหากอย่างชัดเจน และไม่ทราบว่าด้วยเหตุผลใดจึงได้แยกการมอบอำนาจของนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการ และนายอำเภอไปไว้ต่างหาก เพราะถ้าได้มีการนำมาจัดรวมกันไว้ในหมวดเดียวกัน และจัดเป็นหมวดของการมอบอำนาจโดยเฉพาะ ก็จะสะดวกต่อผู้ปฏิบัติในการที่จะสามารถทราบได้โดยง่ายว่าผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้างจะสามารถมอบอำนาจให้กับผู้ดำรงตำแหน่งใดได้บ้าง

๘ - ๔) รูปแบบการมอบอำนาจ

ส่วนรูปแบบของการมอบอำนาจในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 213 ฯลฯ นั้น ได้เปลี่ยนจากการตรา เป็นพระราชกฤษฎีกา มา เป็นการกำหนดรูปแบบไว้ให้ต้องทำ เป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีรัฐมนตรีมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด กับทั้งต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และทำ เป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง มอบอำนาจให้อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด และในกรณีอธิบดีมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการกำหนดรูปแบบดังกล่าว แม้ว่าจะ เป็นทนทางทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการไปบ้าง แต่ก็เพื่อผลแห่งการที่จะ เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงการมอบอำนาจที่ฝ่ายบริหารในฐานะผู้ให้บริการสาธารณทำขึ้นระหว่างกัน ทั้งการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยังทำให้สามารถทราบได้โดยแน่ชัด ว่าการปฏิบัติราชการอัน เนื่องมาจากการมอบอำนาจนั้น ๆ ทำลงภายใต้อำนาจของผู้ใด เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาความรับผิดในกรณีต่าง ๆ ต่อไปได้ และน่าสังเกตว่าในกรณีการมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในส่วนกลางที่มีตำแหน่งต่ำกว่ารัฐมนตรีลงมานั้น นอกจากจะต้องทำ เป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจ-จานุเบกษาแล้ว ยังต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย การขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีนี้ เอง ย่อมส่งผลให้การปฏิบัติราชการอัน เนื่องมาจากการมอบอำนาจนั้นผูกพันรัฐบาล ในอันที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่ง เป็นกลไกของการปกครองในประ เทศที่มีระบอบการปกครองประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

สำหรับรูปแบบการมอบอำนาจด้วยการทำ เป็นหนังสือนั้นก็ยังคงมีอยู่ ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการในหน่วยราชการระดับต่าง ๆ ในส่วนกลางมอบอำนาจให้ตำแหน่งรองจากตนโดยตรง และในกรณีการมอบอำนาจกันในราชการส่วนภูมิภาค เกี่ยวกับ เรื่องนี้ นักปฏิบัติท่านหนึ่งได้ให้ข้อวิจารณ์ไว้ว่า "การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ตามข้อ 38 นี้ ประชาชนไม่มีโอกาสได้รับทราบและรับรู้ เพราะไม่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่ง เป็น เรื่องที่ควรสังเกตว่าบทบัญญัติดังกล่าวนั้น เหตุใดจึงบัญญัติไว้ เช่นนั้น ..." [1] นั่นย่อมแสดงว่านักปฏิบัติท่านนี้ ไม่เห็นด้วยกับรูปแบบการมอบอำนาจที่ เพียงแต่ทำ

---

[1] ศิระ ชวนะวิรัช, "กฎหมายปกครองว่าด้วย ปฏิบัติราชการแทน รักษาราชการแทน รักษาการในตำแหน่ง", หน้า 40.

เป็นหนังสือ เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า รูปแบบการมอบอำนาจโดยการทำเป็นหนังสือนั้น แม้ว่าจะเป็นรูปแบบที่สะดวก รวดเร็ว สร้างความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ แต่เป็นการสะดวกและเป็นธรรมแก่ประชาชน ในฐานะผู้รับบริการสาธารณะและรับผลจากการปฏิบัติราชการแล้วหรือ ที่จะถูกปิดกั้นการรับรู้รับทราบใน เรื่องเกี่ยวกับการมอบอำนาจ

ง- 5) อำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ

ประการสุดท้ายของ เนื้อหาส่วนนี้จะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ โดยหลักการแล้ว การมอบอำนาจนั้น ก่อให้ผู้รับมอบอำนาจมี**อำนาจหน้าที่** เสมอกับที่ผู้มอบอำนาจมีอยู่ด้วยตน เอง เฉพาะใน เรื่องที่มอบ [1] จึงมีผลทำให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจของตน เอง เสมือนหนึ่งว่า เป็นตัวผู้มอบอำนาจ เองใน เรื่องที่ได้รับมอบมา และตัวผู้รับมอบอำนาจจะมีอำนาจ 2 อย่างในขณะ เดียวกันคือ อำนาจดั้ง เดิมของตนกับอำนาจที่ได้รับมอบมาจากผู้มอบอำนาจ ซึ่งตน เข้าไปแทนที่ผู้มอบอำนาจเลย [2] แต่ของไทย เรานั้นได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจไว้รวมอยู่กับอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทน ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

"ข้อ 44 ให้ผู้รักษาราชการแทนตามข้อ 38 และ ข้อ 39 ข้อ 40 ข้อ 41 และข้อ 42 มีอำนาจหน้าที่ เช่น เดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทน ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่ เช่น เดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้า-

---

[1] น่าสังเกตว่า การที่ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจ เสมอกับอำนาจของผู้มอบอำนาจในทางทฤษฎีนั้น มิได้หมายความว่า ผู้รับมอบอำนาจจะใช้อำนาจได้ เหมือนกับผู้มอบอำนาจในทุกกรณี อาทิ เช่น กรณีอธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เนื้อหาสาระของอำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรับมอบไปย่อม เท่ากับที่อธิบดีมี แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจนั้น เฉพาะใน เขตพื้นที่จังหวัด เท่านั้น ส่วนอธิบดีสามารถใช้อำนาจนั้นกับข่ายงานที่ตนรับผิดชอบได้ทั่วประ เทศ

[2] J.C. GROSHENS "La délégation administrative de compétence", P. 202.

ที่อย่างใดให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างที่รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี"

เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้แล้วจะเห็นว่า ในวรรคแรกบัญญัติให้ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ที่ตนแทน ส่วนในวรรคสอง [1] ก็ได้บัญญัติให้ผู้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนก็มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ที่มอบอำนาจ อันอาจทำให้เข้าใจผิดไปได้ว่า ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจเท่ากับผู้ดำรงตำแหน่งตัวจริงทุกประการเช่นเดียวกับ ผู้รักษาราชการแทน ซึ่งไม่ถูกต้องตรงกับหลักการของการมอบอำนาจที่ผู้รับมอบอำนาจจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบอำนาจก็เฉพาะแต่ในเรื่องที่มอบเท่านั้น ดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจไว้ให้ถูกต้องชัดเจน และแยกอำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจมาบัญญัติไว้ต่างหากจากบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทน

ค) กฎหมายอื่น ๆ นอกจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีการมอบอำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ นั้น ถูกจำกัดอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าไม่มีกฎหมายฉบับอื่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดการมอบอำนาจของตำแหน่งนั้น ๆ ไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้ากฎหมายฉบับอื่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดห้ามการมอบอำนาจไว้ หรือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบอำนาจให้กับผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่างไปจากที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ฯลฯ หรือกำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจไว้เป็นประการอื่นใด การมอบอำนาจสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ ก็ต้องเป็นไปตามนั้น จะยึดถือตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ไม่ได้ เมื่อเป็นดังนี้ การที่ไทยเราพยายามจะสร้างหลักทั่วไปในเรื่องของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ แต่ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ เองกลับมีข้อจำกัดการมอบอำนาจดังกล่าวไว้ ในกรณีที่กฎหมายฉบับอื่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรี กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จึงทำให้ความพยายามนั้นไร้ผล

---

[1] ในที่นี้จะไม่กล่าวถึงกรณีผู้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทน

การมอบอำนาจในกรณีต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ จึงกลับกลายเป็นข้อยกเว้นไป

ทั้งกรณีอย่างไรจึงจะถือว่ากำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น เป็นปัญหามากในทางปฏิบัติ และมีการโต้แย้งกันอยู่เสมอจนเป็นสาเหตุหนึ่งของความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ และปัญหาที่จะตามมาอีกประการหนึ่ง ก็คือ เราจะทราบได้อย่างไรว่าในกรณีนั้น มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือไม่ ในเมื่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ มีอยู่มากมาย และกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ เหล่านี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง ยกเลิกไปตามเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วอยู่เสมอ ทั้งการตั้งข้อจำกัดการมอบอำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ไว้ดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาแทรกซ้อนประการอื่น อันนำมาซึ่งสภาพความยุ่งยาก สับสน และความไม่เหมาะสมในการปฏิบัติราชการขึ้นได้อีกด้วย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถกำหนดการมอบอำนาจในกรณีต่าง ๆ ได้เองโดยทั่วไป ขึ้นมายกเว้นบทบัญญัติการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักในการบริหารราชการ

อาทิเช่น กรณีการเปรียบเทียบคดีอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิต[1] โดยที่อธิบดีกรมสรรพสามิตได้มอบอำนาจให้แก่ 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด 2) นายอำเภอ 3) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ 4) ผู้กำกับการตำรวจ 5) ผู้บังคับกองตำรวจ 6) หัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป 7) สรรพสามิต 8) สรรพสามิตจังหวัด 9) ผู้ช่วยสรรพสามิตจังหวัด 10) สรรพสามิตอำเภอ 11) สรรพสามิตกิ่งอำเภอ ตามหนังสือกรมสรรพสามิตที่ ก.ค.0702/ว.37 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 และคำสั่งกรมสรรพสามิตที่ 29/2518 เรื่องการมอบอำนาจการเปรียบเทียบคดีกระทำผิดกฎหมายในหน้าที่ของกรมสรรพสามิตในจังหวัดอื่นนอกจาก

---

[1] นิพนธ์ บุญญทัศโร, "การมอบอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค : ปัญหาของกรมสรรพสามิตกับจังหวัด", หน้า 201 - 223.

กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2518 ซึ่งจะเห็นว่าอธิบดีกรมสรรพสามิตมอบอำนาจในการเปรียบเทียบคดีอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิต ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ถึง 11 ตำแหน่ง ในขณะเดียวกัน โดยกรมสรรพสามิตก็ยืนยันว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทั้ง 11 ตำแหน่งนั้น ย่อมใช้อำนาจทำการเปรียบเทียบคดีได้เช่นเดียวกัน แต่ในเวลาเดียวกัน กรมสรรพสามิตก็เน้นว่า กรมมีความประสงค์ที่จะให้สรรพสามิตอำเภอและสรรพสามิตกิ่งอำเภอเท่านั้น เป็นผู้ทำการเปรียบเทียบคดี อันเป็นการปฏิบัติที่หาความแน่นอนไม่ได้ และปัญหาก็อาจเกิดขึ้นว่า ผู้รับมอบอำนาจเหล่านั้นต่างใช้อำนาจที่ได้รับมอบมากับกรณีเดียวกันซ้ำซ้อนกันได้ เพราะอำนาจในการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวหาได้มีหลักเกณฑ์แน่นอนตายตัวอย่างใดเลยว่าอำนาจจะอยู่กับผู้ดำรงตำแหน่งใดกันแน่ ผลที่จะตามมาก็คือ การเปรียบเทียบคดีอาจจะเกิดการลักลั่นไม่ได้ระดับเดียวกัน ซึ่งกรมสรรพสามิตเองก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ จึงได้จัดพิมพ์คู่มือการปรับในอัตราขั้นต่ำไว้เพื่อยึดถือ แต่กรมสรรพสามิตก็ยอมรับว่าอัตราปรับขั้นต่ำนี้เป็นแต่ข้อแนะนำเท่านั้น ไม่ได้สั่งให้ยึดถือเป็นหลักตายตัว เมื่อเป็นดังนี้แทนที่การปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายสรรพสามิตจะได้ผลดียิ่งขึ้น แต่กลับจะอยู่ในสภาพด้อยประสิทธิภาพลงไปอีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรยกเลิกข้อจำกัดการมอบอำนาจตามประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ในกรณีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นเสีย แล้วให้ยึดการมอบอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ เป็นหลักทั่วไปของการมอบอำนาจในตำแหน่งต่าง ๆ ส่วนถ้าหน่วยงานใดมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจกันเป็นอย่างอื่นแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ในกรณีใดโดยอาจจะเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นเกี่ยวข้องกับงานด้านเทคนิคหรือเหตุผลอื่นใด ก็ให้หน่วยงานเสนอการมอบอำนาจที่แตกต่างไปจากหลักในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป กฎหมายที่ตรายกเว้นหลักทั่วไปนี้อาจตราในรูปพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ได้

<u>ความรับผิดอันเนื่องมาจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย</u>

เรื่องของความรับผิดอันเนื่องมาจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทยนั้น ควรทำความเข้าใจว่า การมอบอำนาจตามกฎหมายปกครอง เป็นเรื่องของการที่ผู้มอบอำนาจซึ่งมีอำนาจอยู่ตามกฎหมายในอันที่จะปฏิบัติราชการไปในนามของรัฐ ให้อำนาจแก่ผู้รับมอบอำนาจซึ่งก่อนหน้านั้น ไม่มีอำนาจนั้นอยู่ เมื่อผู้รับมอบอำนาจได้รับมอบอำนาจมาแล้ว สิ่งที่ผู้รับมอบ

อำนาจกระทำไปภายใต้การมอบอำนาจ จึงเป็นเรื่องที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำไปโดยมีอำนาจโดยชอบในนามของรัฐ และเป็นเรื่องที่ทั้งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ให้งานราชการเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ดังนั้นประโยชน์ที่ผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจจะต้องปกปักรักษาคือ "ประโยชน์สาธารณะ" มิใช่ประโยชน์ของผู้มอบอำนาจหรือประโยชน์ของผู้รับมอบอำนาจแต่อย่างใด หากใครจัดการเสียหายอย่างไร ความเสียหายก็ผูกพันรัฐที่จะต้องให้ความเยียวยาแก่การนั้น ส่วนผู้จัดการผิดพลาดก็ต้องรับโทษทางวินัยหรือต้องชดใช้ความเสียหายให้แก่รัฐ อันเป็นเรื่องของบุคคลนั้นเป็นการเฉพาะตัวตามขอบเขตของความรับผิดชอบ การที่ผู้รับมอบอำนาจจัดการไปภายในขอบอำนาจหรือไม่ มิใช่เป็นปัญหาไปสู่ผลที่ว่าผู้มอบอำนาจจะต้องผูกพันเป็นส่วนตัว (มาตรา 820 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หรือผู้รับมอบอำนาจจะต้องผูกพันเป็นส่วนตัวกับบุคคลภายนอก (มาตรา 823 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แต่ผลของการจัดการดังกล่าว ในทางกฎหมายปกครองเป็นเรื่องที่ว่าการที่ได้กระทำไปนั้นเป็นผลผูกพันรัฐได้หรือไม่ต่างหาก มิใช่เป็นการผูกพันเป็นส่วนตัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ส่วนการต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อความเสียหายที่เกิดแก่ผู้อื่นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง [1] แต่จริง ๆ แล้วในวงราชการไทยหาได้เข้าใจดังนั้นไม่ ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่ระบบกฎหมายไทยไม่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลทำให้รัฐหรือรัฐบาลไม่อาจฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องได้ [2] และอิทธิพลของกฎหมายเอกชนที่มีอยู่

---

[1] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "ข้อสังเกตประกอบคำวินิจฉัยทางปกครองเกี่ยวกับปัญหาฐานะของผู้มอบอำนาจ," วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 3 สิงหาคม 2527 ตอน 2, หน้า 422 - 423.

[2] คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490 พระยาปรีดานฤเบศร์ เป็นโจทก์ฟ้องรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (โดยอธิบดีกรมอัยการและพนักงานอัยการประจำกรมอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทน) เป็นจำเลยว่า การที่รัฐบาลไทยร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นและประกาศสงครามกับบริเตนใหญ่ (อังกฤษ) และสหรัฐอเมริกานั้น ทำให้บริเตนใหญ่ สหรัฐอเมริกา และสหประชาชาติเข้ามาทำลายทรัพย์สมบัติของประชาชนชาวไทย รวมทั้งโจทก์ได้รับความเสียหายโดยไม่ควรและไม่ชอบ การกระทำของรัฐบาลเป็นละเมิดขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในที่สุด ศาลตัดสินยกฟ้อง ด้วยเหตุว่า รัฐบาลไม่เป็นนิติบุคคล จึงเป็นคู่ความตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) ไม่ได้ เพราะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73 นั้น ทบวงการเมืองที่เป็นนิติบุคคลไม่หมายรวมถึงรัฐบาล

เหนือระบบกฎหมายไทย ประกอบกับการที่ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ยอมรับถึงแนวความคิดในทางกฎหมายปกครองว่ามีความแตกต่างกับแนวความคิดของกฎหมายอื่น ๆ ฉะนั้น เมื่อมีการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารกันในการปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วเกิดความเสียหายขึ้น ความคิดคำนึงของข้าราชการส่วนใหญ่จึงมุ่งไปที่ตัวข้าราชการผู้ปฏิบัติราชการทั้งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ พร้อมทั้งโยงเอาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณาความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นจากการที่กรมสามัญศึกษาได้มีหนังสือที่ ศจ.0802/31933 ลงวันที่ 14 กันยายน 2522 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้นั้น หากอธิบดีได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทน และปรากฏว่า ผู้รับมอบอำนาจกระทำการตามที่ได้รับมอบอำนาจผิดพลาด ทำให้เกิดความเสียหาย หรือผู้รับมอบอำนาจกระทำการนอกเหนือจากขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนดไว้ในหนังสือมอบอำนาจ ทำให้เกิดความเสียหาย ทั้งสองกรณีดังกล่าว อธิบดีและผู้รับมอบอำนาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือไม่ ซึ่งกรรมการกฤษฎีกา กลับให้ความเห็นไปในทางที่จะเพิ่มความเข้าใจผิดว่า "ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับมอบอำนาจทำการตามที่ได้รับมอบอำนาจผิดพลาด ทำให้เกิดความเสียหาย หรือทำการนอกเหนืออำนาจที่ได้รับมอบ อธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดในความเสียหายหรือไม่อย่างไรนั้น เห็นว่า ถ้าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นการละเมิด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจต้องรับผิดตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดทำการโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจต้องรับผิดตามมาตรา 823 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ แต่อธิบดีไม่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัว ส่วนกรมสามัญศึกษาอาจต้องร่วมรับผิดด้วย ตามมาตรา 76 มาตรา 820 และมาตรา 822 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ที่ถูกต้องตามปัญหานี้ ต้องแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี กล่าวคือ

<u>กรณีแรก</u> ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับมอบอำนาจทำการตามที่ได้รับมอบอำนาจผิดพลาดทำให้เกิดความเสียหายนั้น จะเห็นว่า เมื่ออธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดทำการตามที่ได้รับมอบอำนาจ ก็เท่ากับว่าผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการไปโดยชอบแทนรัฐ เมื่อกระทำผิดพลาด ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ก็เป็นความผูกพันของรัฐที่จะต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นให้กับประชาชน และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ปฏิบัติราชการผิดพลาดก็อาจต้องรับโทษทางวินัย ถ้ามีการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือชดใช้

ความเสียหายให้แก่รัฐ ถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความรับผิดส่วนตัวของข้าราชการ (responsabilité individuelle) แต่ถ้าการกระทำการแทนเป็นไปโดยไม่มีข้อบกพร่องในหน้าที่ และไม่มีเรื่องความรับผิดส่วนตัวของข้าราชการความผิดพลาดเช่นนั้นก็จะลงโทษทางใดไม่ได้เลย ซึ่งสำหรับประเทศไทย เมื่อรัฐไม่เป็นนิติบุคคล ความผูกพันที่จะต้องเยียวยาความเสียหายก็คงจะตกอยู่กับกระทรวง ทบวง กรมที่เป็นนิติบุคคล ตามปัญหานี้ก็คือ กรมสามัญศึกษา ถ้าผู้ที่ได้รับผลจากความเสียหายเป็นเอกชนทั่วไปก็ไม่สู้จะมีปัญหากระไร แต่การที่กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลต่างเป็นนิติบุคคลอันเป็นวัตถุแห่งกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและคุ้มครองก็ย่อมเป็นหน่วยที่จะได้รับความเสียหายซึ่งอาจบังคับการตามสิทธิของตนได้เช่นกัน ก็จะเกิดสภาพที่แปลก กล่าวคือ โดยผลของการที่กระทรวง ทบวง กรม ต่างเป็นนิติบุคคลนั้นเอง ทำให้กระทรวง ทบวง กรม ในฐานะองค์กรที่ได้รับผลจากความเสียหายสามารถฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะองค์กรที่ต้องเยียวยาความเสียหายให้ได้ จึงเกิดสภาพที่กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาของรัฐ ย่อมฟ้องกันเองได้ [1] ซึ่งถ้าจะพิจารณาในแง่การบริหารงานแล้ว การฟ้องร้องกันเองไม่ควรจะเกิดขึ้น เพราะเท่ากับเป็นการทำให้เอกภาพของราชการส่วนกลางต้องเสียไป และแสดงถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะเมื่อต้องไปฟ้องศาลยุติธรรม ก็จะทำให้ศาลยุติธรรมแทรกแซงการบริหารได้ [2]

---

[1] ในฝรั่งเศสนั้น Conseil d'Etat วางหลักไว้ว่า องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับนั้น สามารถฟ้ององค์กรที่ควบคุมกำกับได้ (กรณีราชการส่วนท้องถิ่นฟ้องราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค) ส่วนองค์กรที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาของรัฐ (ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค) นั้นไม่อาจจะฟ้องร้องกันเองได้ เพราะรัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล จะให้กระทรวงหนึ่งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐฟ้องอีกกระทรวงหนึ่งซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งของรัฐเช่นกัน ย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะเท่ากับเป็นการที่รัฐฟ้องรัฐ ดู โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน", หน้า 12.

[2] โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน", หน้า 12.

<u>กรณีที่สอง</u> ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับมอบอำนาจทำการนอกเหนืออำนาจที่ได้รับมอบ ก็เท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำการไปโดยปราศจากอำนาจโดยชอบ ซึ่งผลแห่งการนี้ย่อมไม่ผูกพันรัฐ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ย่อมต้องรับผิดเป็นส่วนตัวต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่ สำหรับอธิบดีในฐานะผู้มอบอำนาจ เมื่อการมอบอำนาจ มีผลทำให้นิติกรรมทางปกครองใด ๆ ที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำลงภายใต้การมอบอำนาจนั้น เท่ากับเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำไปด้วยอำนาจของตนเอง [1] ฉะนั้นการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำไปเนื่องจากการรับมอบอำนาจจากอธิบดี จึงไม่มีความเกี่ยวพันมาถึงอธิบดีแต่อย่างใดในทั้งสองกรณี

เมื่อความรับผิดอันเนื่องมาจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร มีหลักมีเกณฑ์ของตัวมันเองอยู่ดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถที่จะสร้างบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดความรับผิดของผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจในทางกฎหมายปกครองขึ้นมาให้เป็นไปในทางหนึ่งทางใดโดยชัดแจ้งได้ ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาความรับผิดกันเป็นกรณี ๆ ไปโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

<u>ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย</u>

การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทยนั้น น่าสังเกตว่าไม่มีการแบ่งการมอบอำนาจออกเป็นประเภท ๆ อย่างของฝรั่งเศส แต่เนื้อแท้ของการมอบอำนาจของไทยที่ปรากฏอยู่นั้นปะปนกันอยู่ทั้งการมอบอำนาจให้ทำการแทน และการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนที่ฝรั่งเศสเรียกว่า délégation de pouvoir และ délégation de signature ตามลำดับ การมอบอำนาจให้ทำการแทนนั้น ก็คงเป็นที่เห็นกันได้โดยชัดเจนทั่วไปอยู่แล้ว ส่วนการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน อาจจะยกตัวอย่างให้เห็นได้ง่าย ๆ อาทิเช่น กรณีที่กฎหมายแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ แล้วผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบอำนาจให้บุคคล

---

[1] J.G. GROSHENS, "La délégation administrative de compétence", P. 202.

อื่น ไปเข้าประชุมในคณะกรรมการชุดนั้น ๆ แทนนั่นเอง และเนื่องจากการมอบอำนาจให้ทำการแทน และการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน ให้ผลของการมอบอำนาจที่แตกต่างกันหลายประการ อย่างที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ฉะนั้นการที่ไทยเราไม่มีการแบ่งประเภทการมอบอำนาจออกมาให้ชัดเจน จึงทำให้ความแตกต่างในผลของการมอบอำนาจไม่ชัดเจนไปด้วย

<u>ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...</u>

สืบเนื่องจากการที่ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 80/2523 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2523 ให้มีการเปลี่ยนชื่อคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีเสียใหม่ เป็น "คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน [1] (ADMINISTRATIVE REFORM COMMITTEE) โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุด

---

[1] นับแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เริ่มตั้งแต่พ.ศ. 2501 รัฐบาลชุดต่าง ๆ ก็ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาหลักพื้นฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับระเบียบบริหารที่ได้เกิดขึ้นและสั่งสมกันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยการตั้ง "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี" และได้มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาดังกล่าวนี้มาจนถึงสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ พ.ศ. 2522 ซึ่งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีนั้นมีลักษณะเป็นเพียงที่ปรึกษาที่เน้นการกลั่นกรองข้อเสนอจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้ความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีมากกว่าเป็นการริเริ่มงานของคณะที่ปรึกษาฯเอง โดยการศึกษาและเสนอแนะความคิดเห็นในการปรับปรุงส่วนราชการ เฉพาะส่วนตามที่ส่วนราชการเหล่านั้นได้เสนอเรื่องผ่านมา นอกจากนี้ยังมีการเน้นในเรื่องการแก้ไขปรับปรุง และวางระเบียบปฏิบัติราชการ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติราชการ การแบ่งงานให้ถูกต้องตามหลักวิชาการอันเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะจุด ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ได้มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นมานี้ ยังไม่เคยปรากฏว่าได้มีการหยิบยกปัญหาในเรื่องการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบมาพิจารณากันอย่างจริงจัง จนถึงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แนวโน้มของการมองปัญหาและการแก้ไขปัญหาได้เปลี่ยนแปลงไป ดังที่ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี เป็น "คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" ตาม

นี้ไว้อย่างกว้างขวางนานัปการ อันเกี่ยวกับระบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรม-

---

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 80/2523 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2523 นับเป็นคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีลำดับที่ 12 ซึ่งมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ดังนี้คือ

1) สำรวจ และประเมินปัญหาการบริหารงานบุคคลของราชการ เพื่อหามาตรการในการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ ในการรับใช้ประชาชน

2) วางระเบียบการปฏิบัติราชการในราชการฝ่ายพลเรือน ตลอดจนเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องต้องกันและเหมาะสมยิ่งขึ้น

3) พิจารณาตรวจสอบการบริหารราชการและโครงสร้างของส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อเสนอความเห็นในการรวมกิจการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จัดตั้งขึ้นใหม่ แยกหรือย้ายสังกัด หรือแปลงรูป หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วน มิให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน เพื่อเหตุผลทางประสิทธิภาพ และการประหยัด

4) พิจารณาปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง วิธีการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้มีการแบ่งงานให้ถูกต้องตามหลักวิธีการ พิจารณาแก้ไขปัญหาคนล้นงานในส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนปรับปรุง แก้ไข ประสานงานของหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัด

5) สำรวจ และประเมินปัญหาของการพัฒนาทัศนคติ ของข้าราชการให้ยึดมั่น ในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ และรับใช้ประชาชน รวมทั้งการแสวงหามาตรการในการประกันความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพของราชการ

เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีภาระรับผิดชอบที่กว้างขวาง ประกอบกับความประสงค์ที่จะให้ผลงานแล้วเสร็จอย่างรวดเร็วและสมบูรณ์ตามที่รัฐบาลต้องการ จึงได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมอบหมายให้แบ่งเบาภาระไปจากคณะกรรมการฯ และเพื่อให้มีการระดมผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เข้ามาช่วยให้ข้อคิดเห็นและพิจารณาแนวทางของปัญหาให้กว้างและละเอียดออกไป และในการนี้ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาด้วย โดยที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจนั้นตั้งขึ้นมาเพื่อปฏิบัติภารกิจเฉพาะอย่าง และมีระยะเวลาในการดำเนินการจำกัด เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นภารกิจนั้นแล้ว ก็สิ้น-

การเฉพาะกิจ เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าวได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในการสัมมนาว่าด้วยการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่จัดขึ้น ณ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ระหว่างวันที่ 20 - 22 มกราคม พ.ศ. 2527 โดยที่ร่างดังกล่าวนั้นได้จัดทำขึ้นมา จากการพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกิดมาจากบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารอยู่ด้วย ฉะนั้นวัตถุประสงค์หลักของหัวข้อนี้ก็จะได้ทำการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ในประเด็นเรื่องการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร เปรียบเทียบกับบทบัญญัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นสามารถแก้ไขปัญหาของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ได้แค่ไหน เพียงไร

<u>ผลงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร</u>

แต่ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ดังกล่าว ก็จะได้นำเอาผลงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก) การปรับปรุงการเสนอหนังสือราชการ [1]

สภาพไปและอาจตั้งขึ้นมาใหม่ได้เป็นครั้งคราว เพื่อปฏิบัติภาระกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนกระทั่งปัจจุบันได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการและคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นถึงร้อยกว่าคณะแล้ว (รายงานการศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทยของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย และคณะผู้วิจัยโครงการ การศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 53 - 57; คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบริหารราชการแผ่นดิน , หน้า ฉ

[1] รายงานการประชุม คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 2/2523 วันพุธที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2523, หน้า 2-4 และครั้งที่ 3/2524 วันพุธที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2524

คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการพลเรือน พิจารณาเห็นว่า ปัจจุบันงานเกี่ยวกับหนังสือราชการมีปัญหาอยู่หลายประการ ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ และเป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่ทำให้ราชการไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้โดยรวดเร็ว นอกจากนั้นหลักการบางอย่างในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2506 ก็ก่อให้เกิดความสับสนยุ่งยากในการปฏิบัติ ในราชการส่วนกลางนั้น การเสนอหนังสือราชการเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้มีหลายขั้นตอนทำให้ล่าช้าโดยไม่จำเป็น เนื่องจากไม่มีหลักปฏิบัติที่แน่นอนว่า เรื่องใดควรผ่านผู้บังคับบัญชาระดับใด ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ เสนอความเห็นว่า ควรมีการมอบหมายให้ชัดเจนว่า เรื่องใดควรเสนอผ่านผู้บังคับบัญชาระดับใด เพื่อลดขั้นตอนในการเสนอหนังสือราชการ งานจะได้รวดเร็วขึ้น โดยยึดหลักการมอบอำนาจดังนี้

1) ในระดับกอง ให้มีการมอบหมายอำนาจให้ข้าราชการระดับรองจากผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง เป็นผู้พิจารณาและเสนอเรื่องแทนผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองได้ในบางกรณี เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง

2) ในระดับสูงกว่ากองขึ้นไป ควรเสนอเรื่องให้รองอธิบดีพิจารณาเฉพาะเรื่องต่อไปนี้

2.1 เรื่องที่ได้รับมอบอำนาจให้วินิจฉัยสั่งการได้ และเมื่อได้วินิจฉัยสั่งการเรื่องใดไปแล้ว หากเห็นสมควรก็ให้รายงานให้อธิบดีซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจทราบ

2.2 เรื่องที่ได้รับมอบหมายให้เป็นเพียงผู้กลั่นกรอง

2.3 เรื่องอื่น ๆ นอกจากเรื่องดังกล่าวข้างต้น ให้เสนอตรงถึงอธิบดี

อนึ่ง เพื่อให้อธิบดีและรองอธิบดีได้ทราบความเคลื่อนไหวในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ก็อาจให้มีการสรุปผลการปฏิบัติงานตามวัน เวลาที่เหมาะสม แล้วรายงานให้ทราบ

3) ในกรณีที่กรมต้องเสนอเรื่องซึ่งไม่เกี่ยวกับนโยบายไปยังกระทรวง เพื่อวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากเป็นอำนาจของกระทรวงและในทางปฏิบัติ กรมเป็นผู้ดำเนินการเป็นประจำอยู่แล้ว เพียงแต่เสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวงลงนามเท่านั้น กรณีเช่นนี้ปลัดกระทรวงควรมอบหมายให้อธิบดีกรมที่รับผิดชอบเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการได้ และเมื่อได้สั่งการไปแล้ว ให้เสนอปลัดกระทรวงเพื่อทราบ

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข) การปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ [1]

คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการ ได้พิจารณาเห็นว่า การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 [2] ในบางกรณียังไม่มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวเท่าที่ควร ทำให้การจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปโดยล่าช้า อันเป็นอุปสรรคต่อการเร่งรัดการใช้เงิน งบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ คณะอนุกรรมการฯ จึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงอันเกี่ยวกับการมอบอำนาจ ซึ่งโดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 จะเปิดโอกาสให้มีการมอบอำนาจกันได้อย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจตามระเบียบก็ไม่มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเท่าที่ควร สาเหตุที่ทำให้ไม่มอบอำนาจกันเกิดจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ข้อ 7 วรรคแรก กำหนดว่า "ผู้มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้จะมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ โดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่จะได้รับมอบอำนาจเป็นสำคัญ หากเกิดความเสียหายขึ้น ผู้มอบและผู้รับมอบจะต้องรับผิดตามกฎหมาย" และนายกรัฐมนตรีเคยมีหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่สร.0104/ว.1 ลงวันที่ 24 กันยายน ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาว่าข้อกำหนดในระเบียบว่าด้วยการพัสดุนี้เป็นอุปสรรคต่อการเร่งรัดการใช้จ่ายของส่วนราชการหรือไม่ ถ้ามีให้แก้ไขปรับปรุงโดยด่วน นอกจากนี้การรายงานและติดตามผลการปฏิบัติให้ผู้มอบอำนาจยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้ผู้มอบ

---

[1] รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้ง 9/2523 วันพุธที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2523, หน้า 5-7 และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2525), หน้า 36 - 37.

[2] จนถึงปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุมาแล้วถึง 3 ครั้ง ดังนี้ คือ

1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523.

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526

3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2527.

อำนาจรู้สึกว่า เมื่อได้มอบอำนาจไปแล้วจะไม่มีโอกาสรับรู้รับทราบเรื่องดังกล่าวอีก เมื่อถูกผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป ซักถามก็ไม่สามารถชี้แจงได้ และไม่มีแนวทางในการมอบอำนาจให้ผู้มีอำนาจถือปฏิบัติ

คณะอนุกรรมการฯ จึงเสนอความเห็นในเรื่องนี้ว่า การมอบอำนาจย่อมจะก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารงานหลายประการ เพราะนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้มีอำนาจแล้ว ยังทำให้งานดำเนินไปได้โดยรวดเร็ว และเป็นการฝึกหัดงานด้านบริหารให้แก่ผู้บังคับบัญชาระดับรองลงไป ให้รู้จักรับผิดชอบอีก จึงควรวางแนวทางการมอบอำนาจเป็นบางส่วน เพื่อแก้ปัญหาดังนี้ คือ

1) ตามหลักแล้ว การมอบอำนาจต้องเป็นการมอบทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน ความดังกล่าวในข้อ 7 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ที่ว่า "...หากเกิดความเสียหายขึ้น ผู้มอบและผู้รับมอบจะต้องรับผิดตามกฎหมาย" จึงเป็นอุปสรรคต่อการมอบอำนาจ ทั้งนี้เพราะข้อความดังกล่าวทำให้ผู้มอบอำนาจเกรงว่าจะต้องร่วมรับผิด ถ้าหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น จึงไม่มอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น ควรอธิบายประเด็นนี้ให้ชัดเจนหรือมิฉะนั้นก็ตัดข้อความนี้ออกเสีย เพราะแม้จะไม่กำหนดไว้ หากผู้มอบอำนาจมีความประมาทเลินเล่อหรือบกพร่องในการมอบอำนาจก็ต้องรับผิดตามกฎหมายแพ่งฯ อยู่แล้ว [1]

---

[1] ซึ่งในส่วนนี้มีท่านผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งให้ความเห็นไว้ว่า บทบัญญัติของระเบียบฯ ข้อดังกล่าวเขียนไว้ โดยมีจุดประสงค์ที่จะให้ทั้งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ มีความรับผิดชอบถึง 3 ประการ คือ การดำเนินคดีอาญา ความรับผิดชอบทางแพ่ง และการดำเนินการทางวินัย โดยมีบทบัญญัติรองรับความเห็นของท่านผู้ทรงคุณวุฒิท่านนั้น อยู่ในข้อ 8 วรรค 2 ของระเบียบฉบับดังกล่าวนั้นเอง ความว่า "การลงโทษทางวินัยตาม (1) หรือ(2) ไม่เป็นเหตุให้ผู้กระทำหลุดพ้นจากความรับผิดทางอาญาหรือความรับผิดในทางแพ่งตามระเบียบความรับผิดของข้าราชการในทางแพ่ง (ถ้ามี) แต่ประการใด" ซึ่งผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่าการที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ความรับผิดของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจไว้ครอบคลุมถึงความรับผิดทางอาญา ความรับผิดในทางแพ่ง และการดำเนินการทางวินัย นั้นเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะถูกต้องนัก ทั้งนี้เพราะความรับผิดของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจดังกล่าว ถูกกำหนดขึ้นโดยระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นใช้กันภายในฝ่ายบริหารเอง ไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกแต่อย่างใด จึงไม่สามารถที่จะไปกำหนดความรับผิดทางอาญา

2) ควรปรับปรุงให้มีระบบหรือวิธีการรายงาน และติดตามผลการปฏิบัติราชการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้มอบอำนาจได้ทราบ และติดตามผลการปฏิบัติราชการที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3) ควรมีคู่มือหรือคำชี้แจง เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการมอบอำนาจ เพื่อให้ผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจและผู้อื่นที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและปฏิบัติได้ถูกต้อง

4) เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการมอบอำนาจมากยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการลดภาระของผู้บังคับบัญชาระดับสูง จึงควรกำหนดแนวทาง เกี่ยวกับ เรื่องดังกล่าว โดยกำหนดแนวทางในการมอบอำนาจ ควรกำหนดรายละ เอียดในการมอบอำนาจให้ชัด เจนว่า ควรมอบอำนาจให้ใคร แค่ไหน เพียงไร

ค) การอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดการประชุมของราชการ [1]

และทางแพ่งซึ่งต้อง เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่แล้ว ฉะนั้นระ เบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพัสดุ น่าที่จะกำหนดความรับผิดไว้ได้ เพียงกรณี เดียวคือความรับผิดจากการดำ เนินการทางวินัย เท่านั้นและสำหรับการที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระ เบียบบริหารราชการแผ่นดิน เสนอให้ตัดข้อความดังกล่าวนั้นออกไป ผู้เขียน เอง เห็นด้วย แต่เนื่องจาก เหตุผลที่ว่าหลักของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารมีอยู่ว่า ผู้รับมอบอำนาจจะมีอำนาจประ เภท เดียวกับผู้มอบ และผู้รับมอบอำนาจจะใช้อำนาจที่ได้รับมอบมา เสมือนหนึ่ง เป็นอำนาจของตน เองโดยแท้จริง ฉะนั้นการใดที่ผู้รับมอบอำนาจทำลงไปภายใต้การมอบอำนาจจึงหามีความ เกี่ยวพันมาถึงผู้มอบอำนาจอีกแต่อย่างใด การที่ระ เบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ผู้มอบอำนาจยังคงต้องรับผิดอยู่ จึง เป็นการขัดกับหลักการดังกล่าว ส่วน เหตุผลที่คณะกรรมการปฏิรูปฯ ยกมาอ้างว่า แม้จะไม่กำหนดไว้ หากผู้มอบอำนาจมีความประมาท เลิน เล่อหรือบกพร่องในการมอบอำนาจก็ต้องรับผิดตามกฎหมายแพ่งฯ อยู่แล้วนั้น ผู้เขียน เห็นว่า เป็นความ เข้าใจผิดอย่างยิ่งใน เรื่องความรับผิดอัน เนื่องมาจากการมอบอำนาจ ทั้งนี้ เพราะความรับผิดอัน เนื่องมาจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร ซึ่ง เป็น เรื่องในทางกฎหมายปกครองนั้น เป็นคนละกรณีกันกับความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่ผู้เขียนได้ เคยกล่าวไว้แล้วข้างต้น (ดูรายละ เอียดในส่วนที่ เกี่ยวกับความรับผิดอัน เนื่องมาจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร หน้า 128-132)

[1] รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระ เบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 18/2525 วันพุธที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2525, หน้า 8 - 10.

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดประชุมของทางราชการ พ.ศ. 2524 ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดถือปฏิบัติตาม จึงปรากฏว่าหน่วยราชการต่าง ๆ มีปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ระเบียบดังกล่าว หมวด 1 ส่วนที่ 1 เรื่องการเดินทางไปราชการในราชอาณาจักร ตามข้อ 11 (3) กำหนดว่าปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการในราชอาณาจักร สำหรับการเดินทางของอธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด ข้าราชการ และลูกจ้างทุกตำแหน่งในสังกัด สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดทบวง และสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี เว้นแต่ข้าราชการการเมือง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้มีอำนาจตามข้อนี้จะมอบหมายหรือมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการในราชอาณาจักรแทนก็ได้ ฉะนั้นจึงเป็นเหตุให้หัวหน้าส่วนราชการระดับอธิบดี ต้องขออนุมัติต่อปลัดกระทรวงทุกกรณีที่ต้องเดินทางไปราชการในราชอาณาจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าส่วนราชการหรืออธิการบดีของมหาวิทยาลัยซึ่งมีวิทยาเขตอยู่ในต่างจังหวัดหลายจังหวัด เหล่านี้มีหน้าที่ที่ต้องเดินทางไปปฏิบัติงานยังต่างจังหวัดหรือวิทยาเขตต่าง ๆ อยู่เสมอ จึงต้องขอนุมัติต่อปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงทุกครั้ง นับเป็นการเพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ และในการนี้ปลัดกระทรวงและปลัดทบวงก็ไม่ได้มอบอำนาจให้กับผู้ใด เมื่อมีกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน ไม่สามารถขออนุมัติก่อนเดินทางได้ ก็ต้องไปขออนุมัติย้อนหลัง และถ้าผู้มีอำนาจอนุมัติเลือกวินิจฉัยไปในทางอื่นใดก็จะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ นอกจากนี้การเบิกจ่ายเงินค่าเดินทางต่าง ๆ จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีการอนุมัติแล้ว ฉะนั้นจึงต้องมีการขออนุมัติทุกครั้ง ถ้าในกรณีของการอนุมัติย้อนหลังก็จะเกิดปัญหาเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมาตรวจสอบ

แต่เรื่องนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพียงแต่ชี้ให้เห็นสภาพปัญหา มิได้มีการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ โดยให้เหตุผลว่า เรื่องการอนุมัติให้เดินทางไปราชการนี้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงตามกฎหมาย การที่จะบังคับให้ปลัดกระทรวงมอบอำนาจคงทำไม่ได้

ง) การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือน [1]

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เห็นว่าควรมีการปฏิรูประบบราชการโดยปรับปรุงระบบการจัดองค์การ เครื่องมือช่วยในการบริหารและระบบบริหารบุคคลให้สอดคล้องกัน ดังนี้

โดยเฉพาะระดับจังหวัดและอำเภอ ในแง่ของการจัดองค์การ ควรให้ส่วนราชการที่มีภารกิจบริการประชาชนทั่วประเทศ จัดหน่วยปฏิบัติการไปสังกัดอยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือจังหวัดและอำเภอ ไม่ควรจัดเป็นหน่วยงานของส่วนกลางไปปฏิบัติงานในภูมิภาค เว้นแต่ 1) เป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับสูง 2) เป็นหน่วยงานทดลองทางวิชาการ 3) มีลักษณะงานที่ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษให้สามารถบริการประชาชนได้ โดยสอดคล้องกับนโยบายและแผนของจังหวัด

ส่วนในแง่เครื่องมือช่วยในการบริหารและระบบบริหารบุคคลนั้น ควรมอบอำนาจให้สามารถปฏิบัติงานได้เหมาะสมกับระดับงานและลักษณะของหน่วยราชการ ทั้งนี้ส่วนราชการจะต้องมอบอำนาจในการบังคับบัญชาและการบริหารงานให้แก่จังหวัดและอำเภอมากที่สุด ซึ่งการปกครองบังคับบัญชานี้อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ 1) การบังคับบัญชาในทางบริหารทั่วไป 2) การบังคับบัญชาในทางบริหารงานบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีมาตรการกลั่นกรองให้เป็นธรรม เช่น มีคณะกรรมการช่วยพิจารณาด้วย มิฉะนั้นอาจถูกตำหนิได้

จ) การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด [2]

คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้

---

1. รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 11/2523 วันพุธที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2523 ; ครั้งที่ 1/2526 วันพุธที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 , หน้า 6 - 7 และครั้งที่ 8/2526 วันพุธที่ 7 กันยายน พ.ศ.2526 , หน้า 4 - 5

2. รายงานการประชุม คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 7/2523 วันพุธที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2523, หน้า 4 - 5 ; ครั้งที่ 6/2524 วันพุธที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524, หน้า 4 - 7 และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า ช, 122 - 124.

พิจารณาปัญหาและแนวทางปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารราชการในเรื่องการมอบอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหน้าที่ให้ปฏิบัติจัดทำอย่างกว้างขวาง แต่มิได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อย่างเพียงพอและเหมาะสมกับความรับผิดชอบ

2) กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดวิธีการในเรื่องการมอบอำนาจของส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้กว้าง ๆ เปิดโอกาสให้หน่วยงานในส่วนกลางสงวนอำนาจไว้ในส่วนกลางได้

3) ไม่มีหน่วยงานที่จะคอยตรวจสอบ เร่งรัด ให้หน่วยงานได้ปฏิบัติตามแนวทางการมอบอำนาจที่ได้กำหนดไว้

และคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องที่แก้ไขได้ด้วยการกำหนดให้มีการมอบอำนาจโดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังให้ชัดเจนยิ่งขึ้น พร้อมทั้งการกำหนดมาตรการแก้ไขทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กล่าวคือ ในระยะสั้นอาจมีการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบต่าง ๆ เสียใหม่ ส่วนระยะยาวอาจพิจารณาเขียนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เป็นกฎหมาย

จากสภาพปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ จัดทำรายละเอียดในเรื่องแนวทางการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พร้อมทั้งข้อสังเกต เพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ต่อไป

ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกรณีที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจ ดังนี้

<u>ระบบบริหาร</u>

ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมบังคับบัญชา รับผิดชอบการบริหารทั้งด้านการปฏิบัติงาน การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และอื่น ๆ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเทียบเท่าอธิบดีโดยแท้จริง การมอบและให้อำนาจให้กระทำโดยเท่าเทียมกันทุกหน่วยงาน เว้นแต่กรณีจำเป็นให้หน่วยงานนั้นทำความตกลงกับคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่อง ๆ ไป

งบประมาณ

ก) มอบอำนาจในการบริหารการงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เทียบเท่าอธิบดี

ข) มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณได้ตามสภาวะ เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และตามความจำเป็น

การสั่งราชการ การรายงาน และระเบียบปฏิบัติ

การสั่งราชการจากส่วนกลาง ควรคำนึงถึงขีดความสามารถและภาวะจำกัดต่าง ๆ ของจังหวัด ในกรณีที่มอบหมายภาระกิจเพิ่มเติมต้องมอบและเพิ่มปัจจัยทางการบริหาร และอำนาจควบคู่กันไปด้วย

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงดังกล่าวแล้ว ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า

1) หลักการในการปรับปรุงการบริหารงานส่วนจังหวัด ต้องการส่งเสริมเอกภาพในการบังคับบัญชา และต้องการส่งเสริมการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาค. เกี่ยวกับการมอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ถ้าหากเป็นเรื่องของการบริหารงานทั่วไปก็อาจกระทำได้โดยไม่มีปัญหามากนัก แต่ในเรื่องของงานวิชาการหรืองานเทคนิคของกรมต่าง ๆ นั้น จะให้มีการมอบอำนาจให้แค่ไหนเพียงไร ต่อไปกรมจะมีฐานะเป็นอย่างไร และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับอธิบดีหรือกรมจะมีลักษณะใด ควรกำหนดให้ชัดแจ้งด้วย และหากมีปัญหาขัดแย้งกันด้านวิชาการหรือด้านเทคนิค จะให้ผู้ใดเป็นผู้ตัดสิน

2) เรื่องเอกภาพในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ควรพิจารณาดูว่างานใดที่กรมมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้หรือควรมอบก็ควรจะมอบให้เต็มที่ แต่งานใดที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งจะเกิดภาวะ 2 ชั้น 2 เชิงในหมู่บุคคลากรซึ่งหัวหน้าส่วนราชการแต่ละจังหวัด ต้องรายงาน 2 ทางคือรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด และรายงานกรม และอาจมีกรณีขัดแย้งกันขึ้น ดังนี้ จึงควรมีการวิเคราะห์กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการรับผิดชอบระหว่างกรมกับจังหวัดให้ชัดเจน โดยให้จังหวัดเป็นจุดประสานมากขึ้นกว่าเดิมนั้น ระบบการประสานงานและระบบแผนของจังหวัดจะต้องดีและกรมต่าง ๆ ในราชการบริหารส่วนกลางจะต้องยอมรับด้วย

ฉ) การมอบอำนาจ [1]

คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการ พิจารณาเห็นว่าการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการเป็นสาเหตุประการหนึ่งของความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ จึงมีความเห็นว่า ควรแก้ปัญหาเรื่องการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ โดยกำหนดแนวทางในการมอบอำนาจให้มีประสิทธิภาพ และคล่องตัวในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น เนื่องจากการมอบอำนาจในทางปฏิบัติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ทำให้เกิดปัญหามาก คือ

ก) ราชการส่วนกลาง

หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาในระดับกองได้

ข) ราชการส่วนภูมิภาค

1) การที่อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบต่อให้ระดับรองลงไปไม่ได้ ทำให้มีเรื่องปลีกย่อยเป็นภาระต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมากเกินไป อีกทั้งยังไม่มีขอบเขตและแนวทางการมอบอำนาจที่เป็นระบบเดียวกัน

2) กรณีหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมในส่วนกลางมอบอำนาจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาเทียบระดับกองในส่วนภูมิภาคไม่ได้ ทำให้ต้องมีการขออนุมัติจากส่วนกลาง ซึ่งทำให้การปฏิบัติราชการล่าช้า การวินิจฉัยสั่งการไม่รวดเร็วและเหมาะสมกับสภาพปัญหาเท่าที่ควร เนื่องจากหน่วยงานระดับกองถือได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักในทางปฏิบัติของระบบราชการและมีกระจายอยู่ทั่วประเทศ

ค) การใช้ถ้อยคำที่ใช้กับการมอบอำนาจ

ถ้อยคำที่ใช้กับการมอบอำนาจมี 6 คำ ได้แก่การบริหารราชการแทน การปฏิบัติราชการแทน การทำการแทน การปฏิบัติหน้าที่แทน การช่วยสั่งและ

---

[1] รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 16/2523 วันพุธที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2523, หน้า 7 - 8

ปฏิบัติราชการ การรักษาการในตำแหน่ง [1] ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ เห็นว่ายังมีความเข้าใจในความหมายไม่ชัดเจน จึงได้ส่งให้คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายพิจารณาตีความ เมื่อคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายพิจารณาแล้วได้ให้ความหมายของแต่ละคำมาโดยเฉพาะและชัดเจน [2] ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ฯลฯ ก็กำหนดการใช้เพื่อให้มีความหมายแตกต่างกันอยู่แล้ว

คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การแก้ปัญหาเรื่องการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการนั้น ควรกำหนดหลักการในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ) ซึ่งนับว่าเป็นวิธีที่ดีกว่าการตามแก้ระเบียบที่กำหนดให้เป็นอย่างอื่นแต่ได้ผลเท่ากัน เพราะการแก้ระเบียบนั้นมีขั้นตอนมากและระเบียบมีอยู่มากยากต่อการตามแก้ทุกเรื่อง

ช) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 [3]

เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ นั้น นอกจากคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการแล้ว ยังมีคณะอนุกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และคณะอนุกรรมการพิจารณาระบบราชการของ ก.พ. ที่เห็นความจำเป็นของการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ

---

[1] ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง ดูรายละเอียดความหมายของถ้อยคำต่าง ๆ ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ที่ผู้เขียนกล่าวไว้แล้วในหน้า 119-123 ส่วนคำว่า "รักษาการในตำแหน่ง" ดูรายละเอียดความหมาย ในบทที่ 2 หัวข้อ สิ่งที่ใกล้เคียงกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารตามกฎหมายไทย หน้า 33-51

[2] ข้อพิจารณาของคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย เกี่ยวกับความหมายของถ้อยคำต่าง ๆ ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ นั้น เนื่องจากข้อจำกัดในการค้นคว้าเอกสารข้อมูลของหน่วยราชการ ผู้เขียนจึงไม่สามารถนำเอาข้อมูลในส่วนนี้มาทำการศึกษาวิเคราะห์ได้

[3] รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 16/2523, หน้า 9 - 10.

ที่ 218 วลฯ ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ซึ่งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการ เสนอหลักการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 วลฯ ดังนี้คือ

1) ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าหน่วยงานระดับกองได้โดยมีเหตุผล ดังนี้

1.1 ปัจจุบันหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ มีมากขึ้น จึงควรเปิดโอกาสให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการบางเรื่องให้กับหัวหน้าหน่วยงานในระดับกองได้

1.2 หัวหน้าส่วนราชการจะได้มีเวลาปฏิบัติราชการในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นนโยบายของหน่วยงานได้มากขึ้น

1.3 สนับสนุนให้หัวหน้าหน่วยงานในระดับกองมีความรับผิดชอบ และเท่ากับเป็นการศึกษาข้าราชการในระดับกองไว้ล่วงหน้า

1.4 ขจัดปัญหางานล่าช้า ไม่ต้องเสนอให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาทุกเรื่อง ซึ่งในการปฏิบัติไม่สามารถพิจารณาได้ทั้งหมด

ทั้งนี้ ให้มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

ก) มอบให้ได้บางเรื่อง

ข) เรื่องที่จะมอบได้ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายหน้าที่ของหน่วยงานระดับกองนั้น ๆ

ค) ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เป็นเชิงนโยบาย

ง) หน่วยงานระดับกองนั้นจะมอบต่อไม่ได้

จ) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นผู้มอบให้หัวหน้าหน่วยงานระดับกองโดยมีหนังสือโดยชัดเจน

2) เมื่ออธิบดี มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบต่อไปยังรองหรือหัวหน้าส่วนราชการภูมิภาคได้ และให้ยุติเพียงแค่ระดับนี้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดถือแนวปฏิบัติตามข้อ 1)

3) ยกเลิกหลักปฏิบัติในเรื่องการมอบอำนาจที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มอบอำนาจเป็นผู้พิจารณา เพื่อแบ่งเบาภาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติราชการให้ทันเหตุการณ์

4) ถ้อยคำที่ใช้ในการมอบอำนาจ 6 คำนั้น เห็นควรนำบันทึกความเห็นของคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย แจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม และผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายได้ทราบเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจน และถูกต้อง ซึ่งกรรมการเสนอความเห็นว่า ถ้อยคำที่ใช้เกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจนั้นมีเพียง 4 คำ ถ้าจะแก้ก็ควรจะแก้ให้ชัดเจน เช่น "รักษาราชการแทน" ใช้เฉพาะ ในกรณีที่มีตัวอยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ "รักษาการในตำแหน่ง" ใช้เฉพาะกรณีไม่มีตัวอยู่ ส่วนเรื่องมอบอำนาจให้เหลือคำเดียวคือคำว่า "ปฏิบัติราชการแทน" โดยไม่ใช้คำอื่น

5) กำหนดกรณีการรักษาราชการแทน สำหรับหน่วยงานในระดับกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าระดับกอง รวมทั้งเลขานุการกรม และการรักษาราชการแทนของหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดและอำเภอเพิ่มขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมกรณีต่าง ๆ มากขึ้น และมีผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนกันโดยไม่ขาดช่วง

6) เห็นควรให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบในการปฏิบัติราชการในรายละเอียดโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแม่บท ทั้งนี้ เพื่อความเป็นระเบียบแบบแผนและการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวเดียวกัน และเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการและสะดวกต่อการปรับปรุงแก้ไขให้ทันเหตุการณ์

ที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาหลักการดังกล่าวแล้วมีมติดังนี้

1) รับหลักการตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอว่า ถ้อยคำที่ใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการมอบอำนาจควรมี 3 คำ คือ "รักษาราชการแทน" "รักษาการในตำแหน่ง" และ "ปฏิบัติราชการแทน"

2) เนื่องจากการมอบอำนาจและความรับผิดชอบเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาควบคู่กัน กล่าวคือ ผู้มอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบกับผู้รับมอบอำนาจอยู่ ถ้าหากผู้รับมอบอำนาจไปปฏิบัติการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการเสียหายไว้ [1] ดังนั้นจึงสมควรที่จะเขียนคำอธิบายถึงความรับผิดชอบดังกล่าว ทั้งแง่ กฎหมายและหลักการบริหารด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในด้านความเข้าใจร่วมกัน

---

[1] ที่กล่าวไว้เช่นนั้นเป็นการเข้าใจผิดอย่างยิ่ง ดูรายละเอียดในเรื่องความรับผิดอันเนื่องมาจากการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร หน้า 129 - 132

3) ฝ่ายเลขานุการร่างบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ส่งให้คณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย เตรียมการแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ต่อไป

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีมติให้เตรียมการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 คณะกรรมการปฏิรูปฯ จึงได้ดำเนินการเกี่ยวกับการนี้โดยลำดับ เริ่มด้วยการมีคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ 7/2526 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น ทำหน้าที่ในการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการ และให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น [1] ซึ่งงานชิ้นแรกที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ฯ ได้ทำขึ้นก็คือ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ฯ ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในการสัมมนาว่าด้วยการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่จัดขึ้นโดยคณะกรรมการปฏิรูปฯ ระหว่างวันที่ 20 - 22 มกราคม พ.ศ. 2527 ที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี [2] และจากการสัมมนานี้เอง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้นำผลสรุปจากการสัมมนาดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ อีกครั้ง พร้อมทั้งนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูป ฯลฯ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปฯ ฯลฯ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว จึงส่งผลการพิจารณาของตนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ [3] มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรี

---

[1] รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 1/2526, วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2526, หน้า 2

[2] ดูร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ที่อ้างถึงนั้นในภาคผนวก 3 หน้า 321-327

[3] ดูบันทึกความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ในภาคผนวก 3 หน้า 328-339

มีมติเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2527 ให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) ร่วมพิจารณากับผู้แทนกระทรวงและผู้แทนพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล เพื่อหาข้อสรุปที่เห็นพ้องต้องกันทุกฝ่ายอีกครั้ง จากมติคณะรัฐมนตรีนี้เอง จึงได้มีการจัดโครงการประชุมหารือเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ขึ้นในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จนกระทั่งได้ผลสรุปของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... [1] และหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ได้ผ่านการกลั่นกรองมาหลายขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ล่าสุดได้มีการส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณากลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง [2] ก่อนที่จะได้นำเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

<u>วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...</u>

จากที่กล่าวมาข้างต้นในหัวข้อนี้เป็นเนื้อหาในส่วนของการเสนอผลงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร สำหรับเนื้อหาที่จะกล่าวต่อไปนี้ ก็จะได้นำเอาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ในประเด็นที่เกี่ยวกับการมอบ

---

[1] ดูผลสรุปการพิจารณาเรื่องร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ในภาคผนวก 3 หน้า 340-353

[2] ดูบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ในภาคผนวก 3 หน้า 354-362

อำนาจมาทำการวิเคราะห์ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ได้หรือไม่เพียงใด โดยจะนำเอาบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจมาพิจารณาเป็นรายมาตราไป ซึ่งมีความโดยละเอียดดังนี้

1) การกำหนดให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกรม

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มีหลักการอยู่ประการหนึ่งว่า "กำหนดให้ระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการด้วย โดยให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงบประมาณร่วมกันเสนอความเห็นในการแบ่งส่วนราชการภายในและในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการต่อคณะรัฐมนตรี และแก้ไขเพิ่มเติมการแบ่งส่วนราชการในกรม อำนาจหน้าที่ของกรมกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง" [1] โดยเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังหลักการนี้ ก็คือ เพื่อให้มี

---

[1] ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... (ฉบับที่ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว)

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของข้อ 6 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงบประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายใน และในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตามวรรคสี่"

การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนและป้องกันการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ [1]

จากผลแห่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมให้ชัดเจนนั้น อาจตั้งข้อพิจารณาได้ 2 ทาง คือ ทางแรก การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมอย่างชัดเจนเช่นนี้ ทำให้การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารย่อมมีบทบาทมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติว่าจะนำเอาการมอบอำนาจมาใช้ในสัดส่วนที่เหมาะสมกับบทบาทของมันหรือไม่ และเนื่องจากความไม่ชัดเจนในแนวความคิดเรื่องการมอบอำนาจในฝ่ายบริหารในวงราชการไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง จึงมีทางเป็นไปได้มากว่า แม้การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารจะมีบทบาทมากขึ้น เมื่อมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมไว้อย่างชัดเจน ในการบริหารราชการของไทยก็คงไม่เห็นประโยชน์ของแนวความคิดในเรื่องนี้เท่าใดนัก ส่วนข้อพิจารณาทางที่สอง เกี่ยวโยงกับแนวความคิดที่ระบบกฎหมายไทยนั้น รัฐไม่เป็นนิติบุคคล แต่กระทรวง ทบวง กรม กลับเป็นนิติบุคคล เมื่อเราให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคล จึงต้องเขียนกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันนั้นก็ยังดีที่เรากำหนดแต่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงไว้อย่างกว้าง ๆ ส่วนอำนาจหน้าที่ของกรมนั้นก็มีเพียงการกำหนดเป็นพิเศษสำหรับบางกรมที่มีพระราชบัญญัติรองรับ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งความจริงแล้ว ถ้ารัฐเป็นนิติบุคคลก็ไม่จำเป็นต้องมาเขียนกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่กัน เว้นแต่ในกรณีที่จะต้องให้อำนาจพิเศษในการปฏิบัติการบางอย่าง หรือลักษณะของหน่วยงานนั้น ๆ พิเศษกว่าหน่วยงานอื่น ๆ รัฐจะทำอะไรจะมอบหมายให้หน่วยงานใดของรัฐก็เป็นเรื่องในทางบริหาร ของไทยเมื่อต่างหน่วยต่างก็เป็นนิติบุคคลจึงเกิดปัญหาอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนบ้าง ไม่รู้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของใครบ้าง การที่ได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 6 วรรค 4 เพื่อให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่

---

[1] บัญชี เปรียบเทียบการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในการสัมมนาว่าด้วยการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 20 - 22 มกราคม พ.ศ. 2527 ที่จังหวัดชลบุรี, หน้า 1

ของกรมให้ชัดเจน เพื่อแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกัน เป็นตัวอย่างอันดีถึงความไม่เข้าใจต่อการบริหารงานของรัฐที่ต้องอาศัยระบบกฎหมายปกครอง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมทุกกรมหรือต่อไปถ้ายังซ้ำซ้อนกันอีกคงกำหนดไปถึงกอง ยิ่งทำให้สับสนและไม่อาจใช้วิธีการบริหารแก้ปัญหาได้ เพราะหน่วยงานที่อยู่เหนือจะสั่งให้หน่วยงานล่างทำอะไรก็จะติดขัดว่า เกินอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ให้หน่วยงานระดับล่างหรือไม่ อธิบดีจะมีอำนาจปฏิเสธหน้าที่การสั่งการของรัฐมนตรีได้ถ้าตนเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม ระบบการควบคุมบังคับบัญชาซึ่งเป็นเครื่องมือของระบบรวมอำนาจจะถูกกระทบกระเทือน ปัญหาทางกฎหมายจะตามมามากมาย [1]

2) การจัดหมวดว่าด้วยการมอบอำนาจ

ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... นี้ได้มีการยกเลิกชื่อของหมวด 5 การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทนในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ และใช้ความใหม่ว่า "หมวด 5 รักษาราชการแทน" [2] แล้วเพิ่มหมวด 4 ทวิ การปฏิบัติราชการแทน โดยนำเอาการมอบอำนาจของทุกตำแหน่งมากล่าวไว้ ในหมวดนี้ [3] แม้แต่การมอบ

---

[1] โภคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน," หน้า 25, 27

[2] ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...

มาตรา 16 ให้ยกเลิกความซึ่งเป็นชื่อของหมวด 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"หมวด 5

การรักษาราชการแทน"

(เป็นการนำเอาการรักษาราชการแทนมาบัญญัติแยกไว้ในหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ)

[3] ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ....

มาตรา 15 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 4 ทวิ การปฏิบัติราชการแทน ข้อ 37 ทวิ และข้อ 37 ตรี แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ

"หมวด 4 ทวิ

การปฏิบัติราชการแทน"

ฯลฯ

อำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเคยกล่าวไว้ในหมวดว่าด้วยการจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี และการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอ ที่เคยกล่าวไว้ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ได้นำมาบัญญัติรวมกันไว้ในหมวดนี้ เมื่อเป็นดังนี้ก็เท่ากับว่าในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ นี้ ได้มีการบัญญัติแยกการมอบอำนาจไว้ต่างหากในหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ [1] แล้วนำเอาการมอบอำนาจของทุกตำแหน่งมาบัญญัติไว้ในที่เดียวกัน คือในหมวดว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน ซึ่งจะทำให้สามารถทราบได้โดยง่ายและรวดเร็วว่าผู้ดำรงตำแหน่งใดสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดได้บ้างและในเงื่อนไขประการใด อันจะเป็นการสะดวกต่อผู้ปฏิบัติ

3) ข้อจำกัดการมอบอำนาจ

ตามร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ยังคงไว้ซึ่งข้อจำกัดการมอบอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ในกรณีที่กฎหมายฉบับอื่น ๆ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น แม้ว่าข้อจำกัดดังกล่าวจะเป็นการนำเอา ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือ มติคณะรัฐมนตรี มายกเว้นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ทำให้ความพยายามที่จะวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจ โดยการกำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 นั้น เป็นอันไร้ผลไป เพราะการบัญญัติไว้ดังกล่าว ทำให้การมอบอำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้กลับกลายเป็นข้อยกเว้นไป และประกอบกับทั้งข้อจำกัดนั้นยังเป็นช่องทางให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถกำหนดการมอบอำนาจในกรณีต่าง ๆ ได้เองให้แตกต่างไปจากที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดไว้จนกระทั่งมีผลทำให้เกิดปัญหาความยุ่งยากในการปฏิบัติราชการดังที่กล่าวรายละเอียดมาแล้วในส่วนต้นของบทนี้

4) การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการมอบอำนาจ

จะเห็นได้ว่าตามร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่

---

[1] น่าสังเกตว่าตามร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ แม้จะได้มีการบัญญัติแยกการรักษาราชการแทนไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก แต่การรักษาราชการแทนในกรณีนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ กลับมิได้นำมาบัญญัติรวมไว้ในหมวดนี้ แต่ยังคงกระจายอยู่ในหมวดการจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี และการจัดระเบียบบริหารราชการในส่วนภูมิภาค โดยลำดับ ตามเดิม

218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ใช้คำแทนการมอบอำนาจว่า "ปฏิบัติราชการแทน" ในทุกตำแหน่ง และยกเลิก คำว่า "ทำการแทน ซึ่งเคยใช้เป็นคำแทนการมอบอำนาจในกรณีราชการส่วนภูมิภาค ส่วนถ้อยคำอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ที่มีถ้อยคำไปพ้องกับ "ปฏิบัติราชการแทน" กล่าวคือ กรณี "ผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทน" นั้น ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนเป็น "ผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ" [1] สำหรับกรณี "มอบหมาย ... ให้ปฏิบัติราชการแทน" นั้น ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการยกเลิกถ้อยคำนี้ที่ใช้อยู่ในบางข้อไป แต่ก็ยังคงมีการใช้ถ้อยคำนี้

---

[1] เปรียบเทียบเนื้อหาของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 กับร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... เกี่ยวกับกรณี "ผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทน"

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ	ร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม ฯลฯ
ข้อ 17 สำนักนายกรัฐมนตรี ... และจะให้มีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้	ข้อ 17 สำนักนายกรัฐมนตรี ... และจะให้มีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้
ข้อ 21 วรรคแรก ภายใต้บทบัญญัติข้อ 9 กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ... และจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวง	ข้อ 21 วรรคแรก ภายใต้บังคับบทบัญญัติข้อ 9 กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ... และจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้
ข้อ 27 วรรคแรก ภายใต้บทบัญญัติข้อ 9 ทบวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการทบวงคนหนึ่ง ... และจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่า	ข้อ 27 วรรคแรก ภายใต้บทบัญญัติข้อ 9 ทบวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการทบวง... และจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติ

อยู่ในบางข้อ [1] ซึ่งยังผลให้ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับฐานะตำแหน่งการมอบอำนาจยังอาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามร่างพระราชบัญญัติ ฯลฯ ใช้ชื่อหมวดของการมอบอำนาจว่า "ปฏิบัติราชการแทน"

การทบวง เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิราชการแทน ราชการก็ได้
รัฐมนตรีว่าการทบวงก็ได้

ข้อ 28 วรรคแรก ทบวงนอกจากมีรัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ให้มีปลัดทบวงคนหนึ่ง... และจะให้มีรองปลัดทบวงหรือผู้ช่วยปลัดทบวง หรือมีทั้งรองปลัดทบวงและผู้ช่วยปลัดทบวง เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชแทนปลัดทบวงก็ได้

ข้อ 28 วรรคแรก ทบวงนอกจากมีรัฐมนตรีว่าการทบวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ให้มีปลัดทบวงคนหนึ่ง... และจะให้มีรองปลัดทบวงหรือผู้ช่วยปลัดทบวงหรือมีทั้งรองปลัดทบวงและผู้ช่วยปลัดทบวง เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

[1] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

ข้อ 10 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะ เป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือทบวง นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ข้อ 21 วรรคสอง ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะ เป็นกรมแต่มิได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ข้อ 40 วรรคแรก ในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงจะมอบหมายให้รองปลัดกระทรวง หรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน ปลัดกระทรวงก็ได้

ข้อ 42 วรรคแรก ในกรณีที่กรมใดมีรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดี อธิบดีจะมอบหมายให้รองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการแทน อธิบดีก็ได้

ร่างพระราชบัญญัติ แก้ไข เพิ่ม เติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ....

มาตรา 17 ให้ยกเลิก...วรรคหนึ่ง...ของข้อ 40 และวรรคหนึ่ง...ของข้อ 42 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ

5) ความสมบูรณ์ของบทบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจ

อย่างที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทนี้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ยังคงมีความไม่สมบูรณ์เหมาะสมกับสภาพการบริหารราชการในขณะนี้ กล่าวคือ ในด้านของผู้รับมอบอำนาจนั้น กรณีที่ตำแหน่งใดมีทั้งตำแหน่งรองและตำแหน่งผู้ช่วย ตำแหน่งนั้นไม่สามารถมอบอำนาจให้กับตำแหน่งผู้ช่วยได้ และอธิบดีมอบอำนาจให้ได้เฉพาะแก่รองอธิบดีเท่านั้น (ในราชการส่วนกลาง) ไม่สามารถมอบอำนาจให้กับหัวหน้าส่วนราชการในระดับกองได้ ปรากฏว่า ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ได้เห็นถึงปัญหาดังกล่าว และกำหนดบทบัญญัติขึ้นเยียวยาความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติการมอบอำนาจนั้น [1]

นอกจากนี้ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ยังได้เพิ่มบทบัญญัติการมอบอำนาจของผู้อำนวยกองหรือหัวหน้ากอง ซึ่งในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ไม่ได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุผลว่า ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองมักจะมีงานประจำ (routine) ล้นมือ เนื่องจากงานต่าง ๆ ของกรมนั้นผลิตออกมาจากกองต่าง ๆ ทั้งสิ้น และนอกจากงานประจำแล้วตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับกองยังมีหน้าที่ต้องเข้าประชุมกรรมการต่าง ๆ ที่ทางราชการแต่งตั้งอีกด้วย จึงทำให้ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองมีภาระกิจมาก จนกระทั่งเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งเบาภาระของตนไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรอง ๆ ลงไป [2]

---

[1] ดูร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 15 ข้อ 37 ทวิ (8), (5), (6), (7), (7) และ (10) ตามลำดับ ในภาคผนวก 3 หน้า 359-360

[2] อุดร ชื่นกลิ่นชูป, "ข้อบกพร่องในสาระสำคัญในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน", เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 4

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเอง เห็นว่าแม้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม [1] และในการจัดระเบียบราชการในกรมยังได้แบ่งลงไปเป็นกอง [2] มีผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองเป็นหัวหน้าส่วนราชการก็ตาม แต่น่าพิจารณาต่อไปว่าอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองนั้นมิได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายแต่อย่างใด อธิบดีจะเป็นผู้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองที่อยู่ในสังกัด อันจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องภายในส่วนราชการระดับกรมนั้น ๆ เมื่อนำข้อพิจารณาดังกล่าว มาพิจารณาประกอบกับลักษณะของการมอบอำนาจที่ว่าเป็นการมอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นสามารถใช้ดุลพินิจทางกฎหมาย วินิจฉัยสั่งการ ซึ่งตามกฎหมายแล้ว อำนาจนั้นเป็นของผู้มอบ ทำให้เราได้ข้อสรุปที่แน่ชัดว่าการแก้ปัญหาที่ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองมีภาระกิจมาก จนกระทั่งไม่สามารถจัดทำด้วยตนเองได้ทั้งหมด ด้วยวิธีการมอบอำนาจนั้นไม่น่าจะทำได้ ฉะนั้นผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มบทบัญญัติการมอบอำนาจของตำแหน่งผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากอง

๖) รูปแบบการมอบอำนาจ

ในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบการมอบอำนาจ ผู้เขียนได้เคยกล่าวไว้แล้วว่า รูปแบบการมอบอำนาจที่ใช้อยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 นั้นมีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกันคือ

1) ขออนุมัติคณะรัฐมนตรี และทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งใช้กับการมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในส่วนกลางที่มีตำแหน่งต่ำกว่ารัฐมนตรีลงมา มอบอำนาจให้อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และในกรณีที่อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

2) ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เฉพาะในกรณีรัฐมนตรีมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

3) ทำเป็นหนังสือ ซึ่งใช้กับกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการในหน่วยราชการระดับต่าง ๆ ของส่วนกลางมอบอำนาจให้ตำแหน่งรองจากตนโดยตรง และกรณีการมอบอำนาจในราชการส่วนภูมิภาค

---

[1] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 5

[2] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 31

และรูปแบบสองประการแรกนั้น นับว่าเป็นรูปแบบที่ค่อนข้างจะเหมาะสม เพราะประสานความสอดคล้องต้องกันระหว่างวัตถุประสงค์แห่งการมอบอำนาจซึ่งมีขึ้นเพื่อความรวบรึนและคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ เข้ากับการให้ความคุ้มครองประชาชน ส่วนรูปแบบการมอบอำนาจโดยการทำเป็นหนังสือนั้น แม้ว่าจะเป็นรูปแบบที่สะดวก รวดเร็ว สร้างความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ แต่ผลจากการมอบอำนาจโดยรูปแบบนี้ ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสได้รับทราบเกี่ยวกับการมอบอำนาจในกรณีนั้น ๆ

ตามร่างพระราชบัญญัติ แก้ไข เพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... กลับกำหนดรูปแบบการมอบอำนาจในทุกตำแหน่งไว้ให้ทำเป็นหนังสือ ด้วยเหตุผลว่า เพื่อจะลดขั้นตอนการมอบอำนาจให้น้อยลง ทำให้การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนสะดวกขึ้น [1] ทำให้เห็นได้ว่าการแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในประเด็นนี้เน้นถึงความสะดวก รวดเร็วในการปฏิบัติราชการของข้าราชการจนกระทั่งมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและความสะดวกที่รัฐสภาจะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใดเลย

7) อำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ

ก่อนที่จะมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ แก้ไข เพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... นั้น ได้มีนักปฏิบัติท่านหนึ่งเสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับข้อบกพร่องของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ เข้ามาแก่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และขอให้มีการพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน [2] ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปฯ ก็ได้มีบันทึกที่ กปร. 267/2525 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2525 ถึงประธานคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย พร้อมทั้งส่งเรื่องขอให้พิจารณาแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อเสนอของนักปฏิบัติท่านนี้ จนกระทั่งอาจกล่าวได้ว่า ข้อเสนอดังกล่าว

---

[1] ฉลอง กัลยาณมิตร, "บทวิจารณ์กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน", เสนอที่ประชุมใหญ่ในการสัมมนาว่าด้วยการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ณ จังหวัดชลบุรี ระหว่างวันที่ 20 - 22 มกราคม 2527, หน้า 8

[2] อุดร ชื่นกลิ่นรูป "ข้อบกพร่องในสาระสำคัญในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน," หน้า 8

มีส่วนกระตุ้นทางหนึ่งให้เกิดการจัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ขึ้น แต่เป็นที่น่าเสียใจอย่างยิ่งที่ข้อเสนอนั้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นักปฏิบัติท่านนี้ ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนใน เรื่องของการมอบอำนาจตามกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจอยู่มาก โดยได้กล่าวไว้ว่า "เมื่อพิจารณาดูตัวบท ข้อ 44 นี้แล้ว ก็จะเห็นว่า ทั้งผู้ปฏิบัติราชการแทนและผู้รักษาราชการแทนนั้น มีอำนาจ เท่ากับผู้ดำรงตำแหน่งตัวจริง และใน เรื่องการมอบอำนาจก็มอบกันได้ทุก เรื่อง ซึ่งนับว่า เป็นการขัดกันกับหลักการใน เรื่องตัวการและตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์..." จากข้อความที่ขีดเส้นใต้ แสดงอยู่ในตัวว่านักปฏิบัติดังกล่าวได้นำ เอา เรื่องการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการซึ่ง เป็น เนื้อหาสาระของกฎหมายปกครองไปปะปนกับการที่ตัวการมอบอำนาจให้ตัวแทนไปทำการอย่าง ใดอย่างหนึ่งแทนตนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถ้า เข้าใจ เสียว่า เรื่องการมอบอำนาจในทางปกครอง เป็นกฎหมายลักษณะตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ความตลกอาจ เกิดขึ้นได้ เช่น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งถึงแก่กรรมลง ลูกชายหัวแก้วหัวแหวนของท่านผู้ว่าราชการจังหวัดก็ เดิน เข้ามาในที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัดพร้อมกับพูดว่า "ข้าพ เจ้าต้องขอ เข้าร่วมประชุมด้วย เพื่อดูแลงานที่บิดารับผิดชอบไว้ อัน เป็นการจัดการเพื่อปกปักรักษาประโยชน์ของตัวการไปตามสมควรแก่พฤติการณ์ ตามมาตรา 829 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์" ดังนี้แล้ว รองผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำอย่างไร การปกครองของไทยก็จะต้องยุ่งยากกันอีกมาก [1]

ซึ่ง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่ม เติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... นั้น แม้จะมีการแยกหมวดของบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทนออกจากกันแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจไว้รวมอยู่ในข้อ เดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทน [2] อยู่ตาม เดิม อันอาจทำให้ เข้าใจผิดไปได้ว่า ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจ เท่ากับผู้

---

[1] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "ข้อสังเกตประกอบคำวินิจฉัยทางปกครอง เกี่ยวกับปัญหาฐานะของผู้มอบอำนาจ," หน้า 424

[2] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 44 ให้ผู้รักษาราชการแทนตามข้อ 38 และข้อ 39 ข้อ 40 ข้อ 41 และข้อ 42 มีอำนาจหน้าที่ เช่น เดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ดำรงตำแหน่งตัวจริงทุกประการ เช่น เดียวกับผู้รักษาราชการแทน ซึ่งไม่ถูกต้องตรงกับหลักการของการมอบอำนาจที่ผู้รับมอบอำนาจจะมีอำนาจหน้าที่ เช่น เดียวกับผู้มอบอำนาจก็ เฉพาะแต่ในเรื่องที่มอบ เท่านั้น

และสืบ เนื่องจากปัญหาที่ เมื่อมีการมอบอำนาจกันไปแล้ว ผู้รับมอบอำนาจปฏิ เสธการรับมอบอำนาจ ปรากฏข้อ เท็จจริงในกรณีที่อธิบดีกรมสามัญศึกษาได้มอบอำนาจการดำ เนินการเกี่ยวกับการพัสดุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำ เนินการ ตามคำสั่งกรมสามัญศึกษา ที่5571/2522 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2522 แต่ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานี ไม่ยอมรับมอบอำนาจ อาจให้ข้อพิจารณาได้ว่า ใน เรื่องการมอบอำนาจนั้น มิใช่การตกลงกันสองฝ่าย ในกรณีที่อยู่ในสายงานการบังคับบัญชา จะ เห็นได้ว่าหากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ยอมรับมอบงานไปปฏิบัติก็จะต้องถูกลงโทษทางวินัยโดยแน่นอน จริงอยู่การมอบอำนาจต่างสายบังคับบัญชากันอาจมีการ เจรจากันได้ แต่การจะรับมอบอำนาจหรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจโดยอิสระของผู้ที่จะรับมอบ หากแต่ เป็นการหารือการปฏิบัติราชการร่วมกันว่าการมอบอำนาจ เช่นนั้นจะสมควรหรือไม่ โดยหากมอบไปราชการจะดำ เนินไปตามความ เหมาะสมโดยมีประสิทธิภาพหรือไม่ต่างหาก ซึ่งหากตกลงกันไม่ได้ ก็อาจมีการ เสนอให้ชี้ขาดในระดับสูงอัน เป็นผลให้ต้องมีการต้องรับมอบอำนาจกันได้

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่ เช่น เดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจและหน้าที่ เช่น เดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างที่รักษาราชการแทน หรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

ร่างพระราชบัญญัติ แก้ไข เพิ่ม เติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ....

<u>มาตรา 18</u> ให้ยก เลิกความในวรรคหนึ่งของข้อ 44 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"ข้อ 44 ให้ผู้รักษาราชการแทนตามข้อ 8 ข้อ 23 ข้อ 29 ข้อ 33 ข้อ 38 ข้อ 39 ข้อ 40 ข้อ 41 และข้อ 42 มีอำนาจหน้าที่ เช่น เดียวกับผู้ซึ่งตนแทน"

เสมอ [1] ดังจะเห็นได้จากกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานีปฏิเสธไม่ยอมรับมอบอำนาจดังกล่าว ได้มีการส่งเรื่องให้กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยพิจารณา กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นที่ยังไม่อาจวินิจฉัยเป็นข้อยุติได้ และเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ควรจะมีแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไป จึงได้มีหนังสือ ที่มท.0205/5505 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2523 ถึงสำนักงานคณะกรรมกฤษฎีกา ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว โดยที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย ให้ความเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ข้อ 53 (2) [2] บัญญัติไว้ชัดแล้วว่าผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย โดยเหตุนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะปฏิเสธการรับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมสามัญศึกษาอันเป็นการมอบอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้วมิได้ [3] และในที่สุดผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานีก็ต้องรับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมสามัญศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ก็พยายามที่จะป้องกันมิให้เกิดปัญหาการปฏิเสธการรับมอบอำนาจขึ้นอีก ด้วยการบัญญัติ ข้อ 37 ตรีไว้ความว่า "เมื่อมีการมอบอำนาจตามข้อ 37 ทวิ โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น ..." โดยให้เหตุผลในการแก้ไขเพิ่ม

---

[1] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์," ข้อสังเกตประกอบคำวินิจฉัยทางปกครองเกี่ยวกับปัญหาฐานะของผู้มอบอำนาจ", หน้า 422

[2] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

ข้อ 53 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

ฯลฯ

[3] บันทึกความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องปัญหาการมอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน (การมอบอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน), หน้า 7 ในภาคผนวก 2 หน้า 237-243

เติมว่า เพื่อเพิ่มความไหม้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจให้แน่ชัด ไม่มีปัญหาในเรื่องการตีความ [1] ต่อไป

๘) การมอบอำนาจต่อ

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ได้กำหนดห้ามการมอบอำนาจต่อไว้อย่างชัดแจ้ง แต่ยกเว้นไว้ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปให้กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขั้นต้นทราบ และจะมอบอำนาจต่อไปให้ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอได้ ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขั้นต้นแล้ว [2] ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้ว่าจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจที่ตนได้รับมอบมาจากส่วนกลางต่อไปให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้เพราะส่วนกลางยังคงสามารถมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ โดยอาศัยข้อจำกัดการมอบอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ฯลฯ ในกรณีที่มีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดการมอบอำนาจไว้เช่นนั้น แต่อย่างไรก็ตามการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

---

[1] บัญชี เปรียบเทียบการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 โดยคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 21

แต่การบัญญัติเรื่องที่โดยสภาพต้องเป็นเช่นนั้นอยู่แล้วอย่างในกรณีนี้ เท่ากับชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวในระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยชัดเจนขึ้น

[2] ร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ....

มาตรา 15 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 4 ทวิ การปฏิบัติราชการแทนข้อ 37 ทวิ และข้อ 37 ตรี แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

ข้อ 37 ตรี เมื่อมีการมอบอำนาจตามข้อ 37 ทวิ โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไป ไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ 37 ทวิ (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7)

สามารถมอบอำนาจต่อไปได้ก็ย่อมมีผลทำให้สามารถให้บริการประชาชนดีขึ้น และประชาชนก็จะได้รับความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

๑) ความรับผิดอันเนื่องมาจากการมอบอำนาจ

ด้วยเหตุผลว่า เพื่อเพิ่มความไหม่ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยการกำหนดเรื่องความรับผิดของผู้มอบอำนาจไว้แน่นอนชัดเจน ไม่มีปัญหาเรื่องการตีความ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ฉบับที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบริหารราชการแผ่นดินเสนอ จึงได้มีบทบัญญัติกำหนดความรับผิดของผู้มอบอำนาจไว้ในข้อ 37 จัตวา ว่า "ในกรณีที่มีความเสียหาย เกิดขึ้นเนื่องจากกิจการที่มีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน ผู้มอบอำนาจไม่ต้องรับผิดทางแพ่งหรือทางอาญา เว้นแต่จะมีส่วนในการกระทำให้เกิดความเสียหายหรือได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" จริงอยู่ที่ในหลักการมอบอำนาจแล้ว การมอบอำนาจ มีผลทำให้นิติกรรมทางปกครองใด ๆ ที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำไปภายใต้การมอบอำนาจนั้น เท่ากับเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำไปด้วยอำนาจของตนเอง[1] ฉะนั้นการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำไปเนื่องจากการมอบอำนาจ จึงไม่มีความเกี่ยวพันมาถึงผู้มอบอำนาจ ส่วนการที่ผู้มอบอำนาจอาจจะต้องรับผิดทางแพ่ง หรือทางอาญาหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับว่าการกระทำของผู้มอบอำนาจเข้าตามองค์ประกอบความรับผิดในกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาหรือไม่ ไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดอันเนื่องมาจากการมอบอำนาจในทางกฎหมายปกครอง ซึ่งอย่างที่กล่าวมาแล้วว่า เป็นเรื่องที่ไม่สามารถที่จะสร้างบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดความรับผิดของผู้มอบหรือผู้รับมอบอำนาจขึ้นมาให้เป็นไปในทางใดทางหนึ่งโดยชัดแจ้งได้ ต้องพิจารณากันเป็นกรณี ๆ ไปโดยอาศัยหลักในเรื่องความรับผิดดังกล่าวมาปรับกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้นำร่างพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าว เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อ

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 37 ทวิ (๑) ก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว"

[1] J.G. GROSHENS, "La délégation administrative de compétence", P. 202.

พิจารณา ที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูป ฯลฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นเกี่ยวกับข้อ 37 จัดวา ดังนี้

1) ผู้บังคับบัญชาบางคนอาจจะมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปทั้งหมด จนกระทั่งตัวเองไม่ต้องทำอะไร และความรับผิดชอบทั้งหลายจะไปตกอยู่กับผู้รับมอบ ส่วนผู้บังคับบัญชาไม่ต้องรับผิดชอบอะไรเลย

2) ผู้บังคับบัญชาอาจ เลือกมอบอำนาจ เฉพาะภารกิจที่มีความเสี่ยงให้ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ไม่มอบสิ่งที่ไม่เป็นการ เสี่ยงหรือมีผลประโยชน์ก็ได้

3) ในบางกรณีผู้มอบอำนาจตระหนักดีอยู่แล้วว่าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีความสามารถหรือความรอบคอบเพียงพอ แต่ยังมอบอำนาจให้ กรณีดังกล่าวนี้ความรับผิดชอบของผู้มอบในด้านวินัยหรือด้านแพ่งจะมีแค่ไหน เพียงใด เรื่องทำนองนี้จะต้องพิจารณา เป็นกรณี ๆ ไป จะกำหนดเป็นตัวบทไม่ได้

ดังนั้น เพื่อให้ผู้มอบอำนาจดอยดูแลผู้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติตามที่ได้มอบไว้ เพราะผู้มอบยังต้องมีความรับผิดชอบอยู่ ที่ประชุมจึงมีมติให้ตัดข้อ 37 จัดวาออก [1] จะเห็นว่าแม้จะได้มีการยกเลิกบทบัญญัติข้อ 37 จัดวาไปแล้วก็ตาม แต่จากข้อพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปฯ ดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าความ เข้าใจผิดใน เรื่องของความรับผิดอัน เนื่องมาจากการมอบอำนาจในทางกฎหมายปกครองก็ยังคงอยู่ และมักจะนำไปพิจารณาปะปนกับความรับผิดทางกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญาอยู่เสมอ

---

[1] รายงานการประชุม คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 8/2527 วันพุธที่ 2 พฤษภาคม 2527, หน้า 8