

## การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเด็น : การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ  
พ.ศ. ๒๕๕๐

โดย : นายโสภณ สุวรรณรัตน์

รองผู้ว่าราชการจังหวัดบึงกาฬ

### สภาพปัญหา

นับตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากหลายจังหวัดว่า ตามมาตรา ๒๓ (๑) ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่ส่วนราชการใดมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน และอำนาจนั้นเกี่ยวข้องกับราชการของส่วนราชการใด และมีส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจนั้นให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น” มีปัญหาในการปฏิบัติราชการ ดังนี้

๑. กรณีตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดว่างลง และยังไม่มีการแต่งตั้งผู้ใดมาดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการนั้น เท่านั้น

๒. กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นว่า หัวหน้าส่วนราชการนั้นมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม หรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัย ไม่สมควรมอบให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ ภาระก็ต้องตกแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้

๓. บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ซึ่งมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

๔. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการแล้ว หัวหน้าส่วนราชการนั้นก็จะเป็นผู้เสนอเรื่อง เสนอความเห็น และอนุมัติ อนุญาต หรือเห็นชอบเอง ทำให้ขาดความรอบคอบในการพิจารณา กลั่นกรอง เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการปฏิบัติราชการดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงรับผิดชอบร่วมด้วย

### พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑. มาตรา ๕ กำหนดว่า การมอบอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ (๑) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน (๒) ความคุ้มค่า ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ (๓) การกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม (๔) ไม่เป็นการเพิ่มขั้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ และไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มากเกินความจำเป็น

/๒. มาตรา ๒๒...

๒. มาตรา ๒๒ กำหนดว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือ การดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดในเขตพื้นที่จังหวัด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

๓. มาตรา ๒๓ กำหนดว่า ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการ ของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น และ (๒) นอกจากกรณีตาม (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

#### พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๑. มาตรา ๓๘ กำหนดว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการ ดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน หรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนการ มอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบ อำนาจ หรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้ ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติให้ผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

๒. มาตรา ๕๔ กำหนดว่า ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่ง จากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่ และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาค ในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ แทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

๓. มาตรา ๕๕ กำหนดว่า ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในมาตรา ๕๔ ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัดนั้น

### บทวิเคราะห์

หลักการของ “การมอบอำนาจ” ตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “มอบอำนาจ” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ว่า ถ้ากฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้มอบอำนาจย่อมมีดุลพินิจที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบอำนาจในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในกรณีนี้จะกระทำได้อีกเมื่อผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้มีอำนาจหรือใช้อำนาจหรือสั่งการได้ตามกฎหมาย แต่ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทนตน และบุคคลผู้ได้รับมอบอำนาจนั้นสามารถลงนามในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ใช้อำนาจได้

แต่อย่างไรก็ตาม หลักของการมอบอำนาจผู้มอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบในอำนาจของตน ผู้มอบอำนาจจึงต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ ของผู้รับมอบอำนาจ รวมทั้งสามารถวางแผนทาง กำหนดรายละเอียด และกำกับดูแลวิธีปฏิบัติราชการเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหรือลักษณะของงานที่ได้รับมอบด้วย ซึ่งจะแตกต่างกับคำว่า “มอบหมาย” ผู้มอบหมายสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการได้ โดยผู้ได้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการมอบหมาย และผู้มอบหมายไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้รับมอบหมายที่ไปละเมิดต่อบุคคลอื่น (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔)

มาตรา ๒๓ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดหลักการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนโดยกำหนดให้กรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น ซึ่งในประเด็นนี้หลายฝ่ายมีความเห็นว่า การมอบอำนาจตามมาตราดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ จะต้องมอบอำนาจนั้นให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวสร้างปัญหาในการปฏิบัติราชการของจังหวัดเป็นอย่างมาก ขณะนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. อยู่ระหว่างดำเนินการขอแก้ไขพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

### แนวทางการแก้ไข

เพื่อให้การปฏิบัติราชการของจังหวัด มีความคล่องตัวสูงอันส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ และการให้บริการแก่ประชาชน ไม่เสี่ยงต่อการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรแก้ไขมาตรา ๒๓ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยสมควรให้เป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทน โดยให้คำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ โดยผู้เขียนขอเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๓ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ นายธงชัย ลืออดุลย์ อนุกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ ดังนี้

“มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจนั้นให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ตามที่เห็นสมควรก็ได้

หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรื่องใด เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและชำนาญการเฉพาะเรื่องของผู้ปฏิบัติราชการแทน ผู้มอบอำนาจอาจกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจในเรื่องนั้นให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ตัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะใช้ดุลพินิจมอบอำนาจในเรื่องนั้นให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รายงานต่อผู้มอบอำนาจเพื่อทราบด้วย

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายของ ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

มาตรา ๒๓/๑ ในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจมอบอำนาจนั้นให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการเรื่องนั้นโดยตรงในจังหวัดนั้นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจ ให้แก่นายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนในพื้นที่อำเภอนั้น ตามที่เห็นสมควรก็ได้

.....