

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
บทที่ ๑ หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน	๖
บทที่ ๒ สารระสำคัญเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๓๒
บทที่ ๓ ข้อแตกต่างของการมอบอำนาจระหว่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๔๖
บทที่ ๔ สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.	๕๕

บทนำ

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ อนุมัติร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการได้ดียิ่งขึ้น ด้วยการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนเสียใหม่ ซึ่งจะทำให้มีการบูรณาการการปฏิบัติราชการให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ รวมทั้งสามารถสนับสนุนการบริหารงานของจังหวัดที่จะดำเนินงานในรูปของแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะเป็นการร่วมกันทำงานของส่วนราชการในจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันด้วย และให้สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการจัดทำระเบียบที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจที่จะต้องออกตามความในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อเตรียมการรองรับการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางที่เสนอไว้เป็นการล่วงหน้า

เนื่องด้วยร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้มีหลักการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการแทนแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยยกเลิกรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในการมอบอำนาจและรับมอบอำนาจ โดยให้มอบอำนาจได้โดยไม่จำกัดผู้ดำรงตำแหน่งและอาจมอบอำนาจได้ทั้งในส่วนราชการเดียวกันและต่างส่วนราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการกระจายการปฏิบัติราชการได้มากขึ้น อันเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ แต่เพื่อให้มีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ชัดเจนจึงกำหนดให้การมอบอำนาจต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมการมอบอำนาจดังกล่าวต้องมีข้อจำกัดการมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการอนุญาตตามกฎหมายว่า ผู้มีอำนาจอนุญาตอาจมอบอำนาจได้เฉพาะผู้ใต้บังคับบัญชาในส่วนราชการเดียวกันหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการมอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวกรณีอื่น ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้ชัดเจนว่ามีกฎหมายใดบ้างที่จะให้มีการมอบอำนาจทั่วไปได้ เพื่อให้มีการพิจารณารายละเอียดของกฎหมายแต่ละฉบับว่าเรื่องใดที่สมควรให้มอบอำนาจได้ และมีขอบเขตการมอบอำนาจเพียงใด ซึ่งจะนำมาใช้กับการดำเนินการในรูปแบบศูนย์บริการร่วมเป็นสำคัญ

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เพื่อเตรียมความพร้อมในเรื่อง การมอบอำนาจตามแนวทางของร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์และวิจัยหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตาม ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และระเบียบ สำนักงานรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๖ รวมทั้งกฎหมายที่มี บทบัญญัติในเรื่องการอนุญาตที่มีการบัญญัติผู้มีอำนาจในการอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อดำเนินการยกร่างกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับหลักการของร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ตามที่หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการแทน แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยเฉพาะการยกเลิกรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในการมอบอำนาจ และรับมอบอำนาจ เป็นให้มอบอำนาจได้โดยไม่จำกัดผู้ดำรงตำแหน่งและอาจ มอบอำนาจได้ทั้งในส่วนราชการเดียวกันและต่างส่วนราชการ นั้น การศึกษาวิเคราะห์ และวิจัยหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในกรณีนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตาม ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๖ รวมถึงกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้ออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ประมาณ ๒๐ ฉบับ

(๒) เพื่อยกร่างกฎหมายลำดับรองตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังนี้

(ก) ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.

(ข) ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจตามกฎหมาย ที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ

(๓) เพื่อเตรียมการรองรับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาวิจัยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งกฎหมายที่มีบทบัญญัติในเรื่องการอนุญาตที่มีการบัญญัติผู้มีอำนาจในการอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีการกระจายการปฏิบัติราชการได้มากขึ้น และเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

สำหรับขอบเขตด้านเนื้อหาของการศึกษานี้ จะกำหนดกรอบของการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ ปัญหา และแนวทาง เกี่ยวกับการมอบอำนาจในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖

(๒) ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตเป็นการเฉพาะ ประมาณ ๒๐ ฉบับ

(๓) จัดทำกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คือ

(ก) ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.

(ข) ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ระบุให้มอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ

วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการแห่งร่างเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ นี้ จะดำเนินการด้วยวิธีการดังนี้

(๑) การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร

เป็นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาต หรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ

(๒) การศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำรายงานการศึกษาและจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง

เป็นการพิจารณากำหนดรูปแบบและวิธีการปฏิบัติราชการในการมอบอำนาจให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยดำเนินการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องและหารือร่วมกับผู้เชี่ยวชาญที่มีส่วนในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อดำเนินการจัดทำกฎหมายลำดับรอง ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลเบื้องต้นที่จะใช้ในการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) รายงานการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖

(๒) รายงานการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ

(๓) ร่างกฎหมายลำดับรองที่จำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องตาม
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คือ

(ก) ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.

(ข) ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ระบุให้มอบอำนาจตามกฎหมาย
ที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาตหรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ

บทที่ ๑

หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน

ความนำ

การมอบอำนาจเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติราชการของภาครัฐ เพราะการบริหารราชการจะครอบคลุมทุกกิจการของประเทศซึ่งมีขอบเขตค่อนข้างกว้างขวาง และมีภารกิจที่ต้องดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นหลายส่วนราชการเพื่อรองรับภารกิจแต่ละด้าน ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และยังแบ่งส่วนงานภายในของส่วนราชการลงไปอีกก็ตาม หัวหน้าส่วนราชการของส่วนราชการเหล่านั้นเพียงคนเดียวไม่อาจปฏิบัติงานให้ครบถ้วนทุกด้านได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวในระบบของทางราชการจึงมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการแต่ละแห่งไว้เป็นจำนวนมาก โดยมีตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบต่าง ๆ ลดหลั่นกันไป เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของหัวหน้าส่วนราชการในด้านต่าง ๆ ตามขอบเขตภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ซึ่งในการที่ภาครัฐได้มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ นั้น เพื่อที่จะรองรับการมอบอำนาจในทางบริหารราชการ โดยผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาความเหมาะสมของผู้ได้บังคับบัญชาแต่ละระดับว่าควรมอบอำนาจให้กระทำในเรื่องใด เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดสัมฤทธิ์ผล

การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องของการปฏิบัติราชการแทนมิใช่เป็นเรื่องของตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๑ ซึ่งเป็นเรื่องของความสมัครใจตกลงกันระหว่างผู้มอบและผู้รับมอบ และตัวแทนมีหน้าที่ดำเนินการโดยมุ่งประโยชน์ของตัวการเป็นสำคัญ แต่การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องการกระจายอำนาจความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นกรณีของการร่วมมือในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์สาธารณะ การมอบอำนาจจึงเป็น

^๑ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๙๗ อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือสัญญาซึ่งให้บุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าตัวแทน มีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า ตัวการ และตกลงจะทำการดั่งนั้น

อันความเป็นตัวแทนนั้นจะเป็นโดยตั้งแต่งตั้งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายก็ย่อมได้

เรื่องหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ผู้รับมอบอำนาจไม่อาจปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานไปปฏิบัติได้ และในการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจมิใช่ดำเนินการโดยมุ่งประโยชน์ของผู้มอบอำนาจ หากแต่ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบของทางราชการ เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ ผลที่เกิดจากการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจจึงผูกพันรัฐ เมื่อเกิดความเสียหายรัฐต้องแก้ไขเยียวยา เพราะการมอบอำนาจมิใช่เรื่องผูกพันตัวบุคคลแต่ผูกพันถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย

การมอบอำนาจมิใช่เรื่องการปิดความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ของตน แต่เป็นเรื่องของการกระจายการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้งานของราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการแก่ประชาชนโดยรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีผู้รับผิดชอบในผลของงานได้ชัดเจน นอกจากนี้ ในการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ได้กำหนดกลไกใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้มีการบริหารงานโดยเน้นเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในส่วนราชการ ซึ่งจะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบและขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน โดยผู้รับผิดชอบแต่ละระดับต้องสามารถกำหนดกลยุทธ์และตัวชี้วัดของผลงานได้ ซึ่งการบริหารงานในรูปแบบนี้ หัวหน้าส่วนราชการจะมีบทบาทเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายและกำกับการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ การบริหารในรูปแบบใหม่จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุด เพื่อให้งานในภาคปฏิบัติกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบในงานนั้นโดยตรง และหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้กำกับการปฏิบัติงาน โดยลักษณะการทำงานเช่นนี้จะทำให้สามารถกระจายการให้บริการถึงประชาชนโดยตรง และหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้วางแผนและพัฒนาการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มีความประสงค์ที่จะจัดระบบการมอบอำนาจให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแน่นอน และให้ทุกส่วนราชการดำเนินการในเรื่องการมอบอำนาจให้เป็นไปตามหลักการของการแก้ไขกฎหมายในครั้งใหม่ที่มุ่งลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้อำนาจตามความในมาตรา ๓๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

แผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจ ขึ้นไว้เป็นแนวทางปฏิบัติของทุกส่วนราชการ ซึ่งสาระสำคัญของการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ จะได้กล่าวต่อไป

สาระสำคัญเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อประโยชน์ในการที่จะศึกษาเปรียบเทียบกับหลักการในการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการแห่งร่าง เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐

๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ในการศึกษาเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในที่นี้จะแบ่งออกเป็นสาระสำคัญได้ ๔ ประการ ได้แก่

- (๑) หลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจ
- (๒) วิธีการมอบอำนาจ
- (๓) ผลของการมอบอำนาจ
- (๔) การกำกับการมอบอำนาจ

โดยสาระสำคัญแต่ละประการ จะมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) หลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจ

ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจไว้ในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง^๒ โดยมีความหมายว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมาย หรือตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการในเรื่องใด ๆ สามารถมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ทั้งสิ้น โดยไม่มีข้อจำกัดว่าเป็นอำนาจเฉพาะตัวหรือเป็นอำนาจทั่วไป รวมทั้งโดยหลักของกฎหมายในข้อนี้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ย่อมมีดุลยพินิจที่จะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอตามความเหมาะสมของการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่องที่เหมาะสมให้มีการกระจายอำนาจต่อไปเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้อนุญาตหรืออนุมัติ ตัวอธิบดีในฐานะผู้ทรงอำนาจอาจมอบอำนาจในการอนุญาตหรืออนุมัตินั้นให้รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ใช้อำนาจแทนก็ได้ ซึ่งการมอบอำนาจตาม มาตรา ๓๘ นี้ยังนำไปใช้กับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการใช้อำนาจตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการด้วย เช่น การอนุมัติการลา การสั่งซื้อสิ่งจ้าง หรือ การเบิกเงินสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ จะกำหนดซึ่งหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจไว้ก็ตาม การมอบอำนาจตามมาตรานี้ยังมีข้อจำกัดในการมอบอำนาจในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) ในกรณีที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจาก

^๒พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ นี้ ต้องถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเหล่านั้น ประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในเรื่องนั้นเป็นกรณีเฉพาะ ซึ่งจะต้อง ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องนั้น โดยยกเว้นจากการปฏิบัติในเรื่อง การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของกฎหมายในกรณีนี้ต้องมีขึ้น โดยวัตถุประสงค์เพื่อให้การมอบอำนาจกระทำได้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้อง จำกัดผู้รับมอบอำนาจไว้เฉพาะบุคคลตามมาตรา ๓๘ เท่านั้น แต่ในส่วนหลักเกณฑ์การ มอบอำนาจยังคงอยู่ในบังคับของระเบียบปฏิบัติราชการที่กำหนดขึ้น เมื่อคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการมอบอำนาจขึ้นไว้เป็นการทั่วไป การมอบอำนาจตาม กฎหมายเฉพาะเหล่านี้ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบดังกล่าวด้วย เช่น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะให้อธิบดีสามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นนอกจากบุคคล ซึ่งดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๓๘ ได้ แต่ถ้าการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นต้องกระทำ ในเขตจังหวัด การพิจารณามอบอำนาจตามกฎหมายนั้นของอธิบดีก็ต้องมอบอำนาจ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

(ข) ข้อจำกัดประการต่อมา ได้แก่ ในกรณีที่มีกฎหมายหรือ ระเบียบปฏิบัติของทางราชการห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือ ระเบียบปฏิบัตินั้นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินฯ นี้ มอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นมิได้ โดยจะต้องปฏิบัติ ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้นด้วยตนเอง ซึ่งในการห้ามการมอบ อำนาจดังกล่าว กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการจะต้องกำหนดให้เห็น โดยชัดแจ้งว่าห้ามมอบอำนาจ จึงจะเป็นกรณีตามข้อจำกัดนี้ หากไม่มีข้อความกำหนดไว้ เช่นนั้น ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ปกติที่สามารถมอบอำนาจนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ตามที่กำหนดไว้ได้เสมอ

(ค) ข้อจำกัดประการสุดท้าย ได้แก่ การมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะมอบอำนาจให้ ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้เฉพาะตามตำแหน่งที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒) เท่านั้น จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีได้กำหนดไว้ ในมาตรานี้มิได้ แต่อย่างไรก็ดี สำหรับตำแหน่งอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒) คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดระเบียบเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นมอบอำนาจ ให้แก่บุคคลใดก็ได้ตามที่คณะรัฐมนตรีจะเห็นสมควร นอกจากนี้ การมอบอำนาจของ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานปลัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวงในฐานะหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงาน ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าส่วน ราชการนั้น โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้าส่วน ราชการระดับกรมอยู่ด้วย การมอบอำนาจในฐานะดังกล่าวจึงมอบอำนาจได้ เช่นเดียวกับอธิบดีตามมาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

(๒) วิธีการมอบอำนาจ

ในเรื่องของวิธีการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้ การมอบ อำนาจตามมาตรา ๓๘ นั้น ต้องทำเป็นหนังสือ ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจที่จะเกิดผล ทางกฎหมายแก่ผู้รับมอบอำนาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้น ต่อไปได้ จะต้องทำหนังสือแสดงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องใดจาก ผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจ เพราะการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน เป็นการมอบอำนาจเพื่อให้สั่งการอนุญาต อนุมัติ หรือดำเนินการใด ๆ ที่มีผลผูกพัน ตามกฎหมาย การดำเนินการของผู้รับมอบอำนาจต่อไปจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผล ตามกฎหมายไปด้วย ซึ่งกรณีจะเป็นเช่นนี้ได้ต่อเมื่อมีหลักฐานชัดเจนว่าเป็นผู้ได้รับ มอบอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้น โดยมีการทำคำสั่งเรื่องมอบอำนาจไว้เป็นหนังสือ ที่ชัดเจน

การจัดทำหนังสือมอบอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ วรรคสามนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือมอบอำนาจไว้ว่าจะต้อง ประกอบด้วยเรื่องใดบ้าง ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในระเบียบดังกล่าวต่อไป

(๓) ผลของการมอบอำนาจ

เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจ และวิธีการมอบอำนาจแล้ว ผลทางกฎหมายจะมีในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น

เนื่องด้วยการมอบอำนาจ คือ การกระจายการปฏิบัติ ราชการตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเหมาะสมและใกล้ชิดกับเรื่อง ที่จะต้องปฏิบัติราชการเรื่องนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทน ซึ่งเป็นหลักในเรื่องการปฏิบัติ ราชการที่จะให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและให้บริการแก่ ประชาชนได้โดยทั่วถึงและเป็นไปได้รวดเร็ว ด้วยเหตุผลนี้ บทบัญญัติมาตรา ๓๘ แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงบัญญัติรับรองหลักการปฏิบัติราชการที่จะต้องมีความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ ด้วยการกำหนดหลักการว่า ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ที่ต้องรับมอบอำนาจนั้นไปปฏิบัติราชการต่อให้เกิดผลสำเร็จ ซึ่งเป็นข้อกฎหมายที่แตกต่างจากการตั้งตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณี ดังนั้น ตามมาตรา ๓๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงหมายความว่า กฎหมายได้บัญญัติบังคับว่าเมื่อมีคำสั่งมอบอำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับมอบอำนาจจะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจ โดยจะปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่มิได้ เพราะความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในเรื่องที่มีการมอบอำนาจตกอยู่กับผู้ได้รับมอบอำนาจไปแล้ว ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งมอบอำนาจเป็นอย่างอื่น

(ข) ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจต่อไปให้กับผู้ดำรงตำแหน่งอื่นมิได้

ข้อจำกัดในเรื่องนี้เป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้...”

เหตุผลที่บัญญัติห้ามมิให้มีการมอบอำนาจต่อ เนื่องจากตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะแล้วว่าได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง

^๗พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๓๙ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา ๓๘ (๙) ก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว

ใดบ้าง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่ง ที่สมควรจะให้เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ว่าสมควรเป็นผู้ใดบ้าง ดังนั้น การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจึงผูกพันที่จะให้การมอบอำนาจแก่ผู้ใด ผู้นั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้นโดยตรง และต้องยุติเพียงแค่นั้น เพื่อความชัดเจนในการบริหารราชการว่าผู้ใดคือผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลผูกพันรัฐ การที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจะมีตำแหน่งตามมาตรา ๓๘ ซึ่งอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้อีกก็ตาม แต่ถ้าตนเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้อื่นมาทอดหนึ่งแล้ว จะไม่อาจมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้อื่นได้อีก ด้วยเหตุนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงกำหนดให้ผู้มอบอำนาจมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อเป็นแนวทางให้กับผู้จะมอบอำนาจต้องพิจารณาว่า ในการมอบอำนาจนั้นผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้างที่สมควรเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องใด และสถานที่อย่างใด เพื่อที่จะมอบอำนาจให้เหมาะสม

ข้อยกเว้นสำหรับการมอบอำนาจต่อไปนี้ ได้มีการบัญญัติไว้

ในมาตรา ๓๙ เช่นกัน ว่า

“ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตาม มาตรา ๓๘ (๙) ก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว”

บทบัญญัติข้างต้น หมายความว่า กรณีที่รัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ได้มอบอำนาจการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติหน้าที่แทน ในกรณีเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบ

อำนาจต่อให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดในอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบมาได้ เหตุผลที่ยกเว้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจต่อได้เพียงผู้เดียว เป็นเพราะการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรับมอบอำนาจจากทุกส่วนราชการนั้นเป็นการรับมอบอำนาจมากำกับดูแลการปฏิบัติราชการในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะให้เป็นผู้ปฏิบัติงานให้กับทุกส่วนราชการในทุกเรื่องด้วยตนเอง จึงต้องมีการมอบอำนาจต่อให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนได้ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับวิธีการมอบอำนาจต่อของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ถ้าเป็นการมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นทราบเท่านั้น เพราะโดยปกติจะเป็นข้าราชการระดับสูงและสามารถรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้อยู่แล้ว ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นได้พิจารณาความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งในการใช้อำนาจหน้าที่นั้นต่อไปหรือไม่

ในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจทั้งที่เป็นการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนภูมิภาค หรือในส่วนกลาง และสามารถมอบอำนาจได้ทุกเรื่องที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ซึ่งในการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ส่วนราชการทุกแห่งที่มีงานปฏิบัติในจังหวัดจะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อที่จะบริหารงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ นี้ มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติงานต่อภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด หลักเกณฑ์และรายละเอียดจะกล่าวถึงในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖

(ค) ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนทุกประการ

บทบัญญัติมาตรา ๔๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติถึงผลของการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนไว้ให้ในกรณีที่ได้มีการมอบอำนาจในเรื่องใด ถ้ากฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้นกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ผู้รับมอบอำนาจย่อมใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้โดยตรง รวมทั้งเป็นกรรมการในตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจด้วย

การที่มาตรา ๔๘ ได้บัญญัติถึงผลของกฎหมายในการปฏิบัติราชการแทนว่ามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบอำนาจนั้น ทำให้การติดตามกฎหมายที่ผู้รับมอบอำนาจได้ดำเนินการไปเช่นใดย่อมมีผลตามกฎหมายที่จะบังคับตามนั้นทันที เช่นเดียวกับผู้มีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง

(๔) การกำกับกรรมการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการนั้น เป็นการกระจายความรับผิดชอบไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ ช่วยกันปฏิบัติงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว แต่ผลของการปฏิบัติงานยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐผ่านกระทรวง ทบวง กรม ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะมอบอำนาจจึงต้องมีหน้าที่พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจเพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประโยชน์สูงสุด โดยในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ว่า การมอบอำนาจนั้นต้องเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน มีการกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และในส่วนของผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น

^๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔๘

๑๓๑

๑๓๑

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

นอกจากนี้ ความรับผิดชอบหลักยังคงเป็นของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการได้มอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจนั้น โดยเหตุนี้แม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะได้มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนก็ตาม แต่ผู้มอบอำนาจยังคงมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจรวมทั้งมีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง

จากบทบัญญัติตามมาตรา ๔๐ นี้ ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายว่า แม้ว่าจะมีการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนไปแล้ว แต่อำนาจตามกฎหมายที่แท้จริงยังคงเป็นของผู้มอบอำนาจซึ่งมีหน้าที่ต้องติดตามและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ฉะนั้น ผู้มอบอำนาจจึงยังคงมีอำนาจตามกฎหมาย มิใช่ต้องสูญเสียการใช้อำนาจเพราะเหตุที่ได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นไปแล้วแต่อย่างใด ผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจตามกฎหมายยังคงสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นด้วยตนเองได้ แต่เพื่อเป็นหลักฐานในการปฏิบัติราชการและมีให้เกิดปัญหาการโต้แย้งจากผู้ที่ไม่ทราบการใช้อำนาจนั้นหรือมีการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกัน หากกรณีใดผู้มอบอำนาจจะใช้อำนาจโดยตรงแทนผู้รับมอบอำนาจก็สมควรแจ้งเป็นหนังสือการใช้อำนาจดังกล่าวให้ผู้รับมอบอำนาจได้รับทราบ แต่สำหรับกรณีใดที่ผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจไปแล้วและเป็นคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้มอบอำนาจจะเปลี่ยนแปลงต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อนหรือใช้กระบวนการที่สูงกว่าในการสั่งการเป็นอย่างอื่น

๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖

ในการปฏิบัติราชการ การกระจายอำนาจถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปฏิบัติราชการ เพราะกลไกการบริหารงานของภาครัฐต้องอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ เป็นเครื่องมือให้ส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ แต่กฎหมาย กฎ หรือระเบียบเหล่านั้นจะกำหนดไว้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฐานะหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าในเรื่องนั้น ๆ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใด แต่มิได้หมายความว่าหัวหน้าส่วนราชการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ หรือระเบียบนั้นจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการทุกเรื่องด้วยตนเองแต่อย่างใด เพราะหากเป็นเช่นนั้นระบบการบริหารราชการอาจหยุดชะงัก เนื่องจากต้องรอการดำเนินการของบุคคลเดียว ดังนั้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงได้กำหนดเรื่องการ

มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนเพื่อเป็นหลักสำคัญที่จะให้การบริหารราชการสามารถขับเคลื่อนไปได้ โดยมีผู้รับผิดชอบเป็นลำดับชั้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนไว้ก็ตาม แต่ก็ เป็นเพียงการกำหนดขึ้นไว้เป็นหลักการทั่วไปในการที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจ ดำเนินการตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ นั้น หากจะมอบอำนาจดังกล่าวจะมอบ ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้างเท่านั้น มิได้มีผลบังคับให้ต้องมีการมอบอำนาจในเรื่องใด แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่ ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการที่ผ่านมาจึงแตกต่างกันในแต่ละ ส่วนราชการ โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของส่วนราชการว่าจะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรง ตำแหน่งรายอื่นหรือไม่ บางส่วนราชการได้วางระบบการมอบอำนาจเป็นอย่างดี ทำให้ การบริหารงานมีความรวดเร็วและคล่องตัว สามารถบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่บางส่วนราชการไม่มีการมอบอำนาจ ทำให้งานค้างอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการ นั้นจำนวนมาก อันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียนการปฏิบัติงานที่ล่าช้า คณะรัฐมนตรี จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบอำนาจให้ ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกัน โดยมุ่งประสงค์ให้มีการกระจายการ ตัดสินใจไปยังผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ให้มากที่สุด โดยมีระบบการกำกับดูแลการใช้ อำนาจให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม

สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ แบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้

- (๑) หลักเกณฑ์ทั่วไป
- (๒) การมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไป
- (๓) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๔) การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ
- (๕) การมอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๖) การมอบอำนาจของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

(๑) หลักเกณฑ์ทั่วไป

ในส่วนที่ ๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๖ จะกำหนดถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจก็ด้วยวัตถุประสงค์จะวางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจเป็นมาตรฐานกลางที่จะนำไปใช้ในการมอบอำนาจของทุกตำแหน่งและทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจในระดับกรม ระดับจังหวัด หรือต่างประเทศ จะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในบททั่วไปนี้ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(ก) หลักในการพิจารณาการมอบอำนาจ

ตามข้อ ๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๖ จะกำหนดหลักการพิจารณาการมอบอำนาจไว้ เพื่อให้ในการมอบอำนาจแต่ละเรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายหรือตามระเบียบปฏิบัติราชการที่จะดำเนินการมอบอำนาจจะต้องมีข้อพิจารณาที่ชัดเจนว่า การมอบอำนาจนั้นจะต้องมีลักษณะที่เป็นไปตามกรณีดังต่อไปนี้

๑) ต้องคำนึงถึงขีดความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ รวมตลอดถึงการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องด้วยผู้รับมอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบในงานนั้นให้เกิดผลสำเร็จตามที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการกำหนดไว้ ดังนั้น ในการมอบอำนาจผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณาด้วยว่าผู้รับมอบอำนาจนั้นมีความสามารถเพียงพอที่จะรับงานไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จขึ้นได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการหรือไม่ นอกจากนี้ ในการมอบอำนาจจะต้องคำนึงว่า การมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนจะสามารถอำนวยความสะดวกและตอบสนองประชาชนได้ดียิ่งขึ้น กล่าวคือ มิต้องรอแต่เพียงหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการเท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการเดียวกันกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๒) ต้องคำนึงว่าเมื่อมีการมอบอำนาจไปแล้วจะสามารถทำให้การปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นมีความรวดเร็วและสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้น้อยลงได้ ซึ่งจะเป็นไปตามหลักการสำคัญของการมอบอำนาจ ได้แก่ การกระจายอำนาจการดำเนินการหรือการตัดสินใจ เพื่อลดระยะเวลาในการปฏิบัติราชการโดยมีผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนในเรื่องที่มีการมอบอำนาจ ฉะนั้น ในการมอบอำนาจจะต้องพิจารณาว่าจะทำให้เรื่องที่เคยปฏิบัติมีความรวดเร็วขึ้น

เป็นระยะเวลาเท่าใด และส่งผลให้มีการลดขั้นตอนลงได้เพียงใด โดยที่หากมอบอำนาจไปแล้วไม่เกิดผลดังที่กล่าวมาหรือกลับเป็นการเพิ่มขึ้นตอน ผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานเพื่อให้การมอบอำนาจเกิดผลดังที่กล่าวมาด้วย

๓) ต้องคำนึงว่า การมอบอำนาจนั้นก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่ดีกว่าเดิม และมีความประหยัดโดยลดค่าใช้จ่ายค้ำค่าแก่การปฏิบัติงานนั้น เพื่อให้ผู้มอบอำนาจต้องยึดหลักความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการควบคู่ไปกับการมอบอำนาจด้วย จึงเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจะต้องสร้างเสริมประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน เพื่อให้สามารถรับมอบอำนาจไปปฏิบัติงานให้เกิดผลดีหรือวางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจที่ชัดเจนเสียก่อนที่จะมอบอำนาจ

๔) ต้องคำนึงถึงการสร้างความมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ การมอบอำนาจนั้นเป็นการร่วมมือกันในการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการให้เกิดผลสำเร็จ โดยในแต่ละส่วนราชการจะมีเจ้าหน้าที่หลายระดับที่ร่วมปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจจะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความรู้สึกร่วมรับรับผิดชอบในผลของงาน อันจะทำให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานกำหนดขึ้น ผู้มอบอำนาจจึงต้องสร้างกลไกการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นในแต่ละระดับ รวมทั้งมีการกำหนดแผนหรือการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติงานเรื่องนั้น

(ข) การไม่เพิ่มขึ้นตอนหรือระยะเวลา

วัตถุประสงค์หลักในการมอบอำนาจนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ และสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้สามารถบริการแก่ประชาชนได้โดยตรง หลักสำคัญในการมอบอำนาจจึงต้องไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนให้ประชาชนมีภาระต้องปฏิบัติเพิ่มเติม เช่น การมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งแล้ว แต่ผู้มอบอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของผู้รับมอบอำนาจให้มีการตรวจสอบหรือกลั่นกรอง โดยเพิ่มหน้าที่ให้กับประชาชนต้องปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นกว่าขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามปกติก่อนมอบอำนาจไม่ได้ หรือการมอบอำนาจนั้นก่อให้เกิดผลเป็นการเพิ่มระยะเวลาในการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม กรณีเช่นนี้ย่อมแสดงว่าการมอบอำนาจไม่เป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งถือว่าการมอบอำนาจที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบนี้ ดังนั้น

แนวทางการมอบอำนาจโดยชอบนั้น ผู้มอบอำนาจต้องพิจารณาถึงการดำเนินการของผู้รับมอบอำนาจไปพร้อมกันด้วย

(ค) การกำหนดบุคคลที่จะรับมอบอำนาจ

ในการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือเป็นการมอบอำนาจตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นเป็นกรณีเฉพาะ ผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณามอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพราะการมอบอำนาจเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นที่สุด และเป็นการสร้างความรับผิดชอบของหน่วยงานในระดับที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น ในการปฏิบัติราชการที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจการตัดสินใจในเรื่องนโยบายระดับสูง อธิบดีสมควรมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการกองเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนโดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องมอบอำนาจให้กับรองอธิบดีทุกเรื่อง ซึ่งตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้มีการมอบอำนาจได้หลายระดับ และสามารถมอบอำนาจได้ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร และผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่มีระดับเทียบเท่าตำแหน่งบริหาร ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๕ นี้ จึงมุ่งหมายให้มีการกระจายอำนาจลงไปให้ผู้ใกล้ชิดกับเรื่องที่ต้องดำเนินการมากที่สุด

สำหรับในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการที่ต้องกระทำในเขตจังหวัด ในระเบียบนี้กำหนดให้ส่วนราชการที่จะใช้อำนาจในจังหวัดต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจแทน และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณามอบอำนาจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัดตามหลักการการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(ง) วิธีดำเนินการในการมอบอำนาจ

ในกรณีที่จะมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเพื่อปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจจะต้องดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังต่อไปนี้

๑) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ เพื่อเป็นการกำหนดกรอบหรือขอบเขตในการปฏิบัติงานให้ผู้รับมอบอำนาจได้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง โดยในบางเรื่องที่เป็นการปฏิบัติราชการปกติเป็นที่เข้าใจอยู่แล้วอาจ

กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจเพียงสั้น ๆ ให้ความรู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานสิ่งใด แต่ในบางเรื่องโดยเฉพาะเรื่องที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการสั่งการ ในการมอบอำนาจก็ควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เห็นแนวทางในการใช้อำนาจในเรื่องนั้นให้ชัดเจน เพื่อให้มีการปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจกำหนดไว้ในหนังสือมอบอำนาจหรือกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติขึ้นโดยเฉพาะก็ได้

๒) จัดให้มีการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ โดยที่การปฏิบัติราชการตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการต่าง ๆ ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้มอบอำนาจตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และการมอบอำนาจเป็นเพียงการกระจายการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการให้แก่ประชาชน ฉะนั้น ในการมอบอำนาจจึงมิใช่เป็นเรื่องและผู้มอบอำนาจจะให้อำนาจสิทธิขาดโดยไม่สนใจว่าผู้รับมอบอำนาจจะดำเนินการอย่างไร แต่ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่วางระบบการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจด้วย และอาจจัดให้มีการรายงานการใช้อำนาจเพื่อให้ผู้มอบอำนาจสามารถติดตามการปฏิบัติงานได้ ซึ่งเป็นเรื่องและผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณาวางระบบที่เหมาะสมกับงานแต่ละเรื่อง รวมทั้งพยายามหลีกเลี่ยงการสร้างภาระงานเพิ่มมากขึ้นแก่ผู้รับมอบอำนาจโดยไม่สมควร

๓) การกำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และต่อเนื่องกับการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจหน้าที่ รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการสร้างความมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้มอบอำนาจจะต้องคอยช่วยเหลือและแนะนำการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติราชการ

๔) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา และ ก.พ.ร. และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ เมื่อมีการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการ จึงต้องมีการเปิดเผยให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องใด

ในการรายงานดังกล่าวให้จัดทำบัญชีแสดงเรื่องที่มีการมอบอำนาจ และผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับมอบอำนาจเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เพื่อให้ได้ทราบ และในขณะเดียวกันต้องส่งบัญชีนั้นให้แก่ ก.พ.ร. ทราบด้วย เพื่อให้

ก.พ.ร. ใช้เป็นข้อมูลวิเคราะห์การมอบอำนาจของทุกส่วนราชการ และเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติ เพื่อให้การมอบอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อคณะรัฐมนตรีหรือส่วนราชการนั้นต่อไป รวมทั้งผู้มอบอำนาจจะต้องปิดประกาศบัญชีการมอบอำนาจไว้ในที่เปิดเผยเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบว่า ในเรื่องใดได้มีการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแล้ว เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อหรือดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อบุคคลได้โดยถูกต้อง

เนื่องด้วยการมอบอำนาจตามระเบียบนี้มุ่งหมายในการมอบอำนาจการตัดสินใจที่จะเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถบริการประชาชนโดยตรง ดังนั้น การจัดทำบัญชีการมอบอำนาจนี้ จึงมุ่งหมายถึงการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจโดยมีอำนาจพิจารณาและตัดสินใจได้ ซึ่งไม่รวมถึงการมอบอำนาจให้ลงนาม เช่น การมอบอำนาจให้ลงนามหนังสือนัดประชุม ยังคงเป็นของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น กรณีนั้นมิใช่มอบอำนาจตามความหมายนี้และต้องไม่จัดทำบัญชีแสดงการมอบอำนาจ

(จ) การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ

โดยที่มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือไว้แล้ว เพื่อให้เป็นหลักฐานยืนยันการใช้อำนาจที่มีผลผูกพันตามกฎหมายของผู้รับมอบอำนาจ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระเบียบนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจเพิ่มเติมขึ้น เพื่อให้การมอบอำนาจมีความชัดเจนและต้องมีการกำกับกับการมอบอำนาจ การจัดทำหนังสือมอบอำนาจจึงได้กำหนดให้มีรูปแบบของการมอบอำนาจขึ้น โดยหนังสือมอบอำนาจจะต้องมีการระบุเรื่องดังต่อไปนี้ให้ชัดเจน คือ

- ๑) รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อและตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ
 - ๒) อำนาจที่มอบให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน
 - ๓) หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีการกำหนดขึ้น เพื่อการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
 - ๔) วิธีการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- ในการกำหนดรูปแบบหนังสือมอบอำนาจเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของผู้มอบอำนาจจะพิจารณาจัดทำขึ้น ตามความเหมาะสมของแต่ละเรื่องที่มีการมอบอำนาจ เพียงแต่ต้องมีรายการครบถ้วนตามหัวข้อข้างต้น

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำกับติดตามการใช้ อำนาจของผู้รับมอบอำนาจว่าได้ปฏิบัติไปโดยถูกต้องตามกรอบที่มีการมอบอำนาจให้ ปฏิบัติหรือไม่ ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่บันทึกการใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบ อำนาจกำหนดไว้ เพื่อรายงานให้ผู้มอบอำนาจได้ทราบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์บันทึก การใช้อำนาจที่ผู้มอบอำนาจกำหนดดังกล่าว โดยอาจกำหนดไว้ในหนังสือการมอบ อำนาจก็ได้

(ฉ) การกำหนดวิธีปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว

โดยที่หลักในเรื่องการมอบอำนาจนั้นต้องกระจายอำนาจ การตัดสินใจลงไปสู่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อเป็นการลดขั้นตอน การปฏิบัติราชการให้เหลือสั้นที่สุด และสามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบต่อผลการ ปฏิบัติราชการนั้นได้อย่างชัดเจน ความในข้อ ๘ แห่งระเบียบนี้ จึงมีขึ้นเพื่อรองรับให้ การมอบอำนาจมีความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เพราะสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติ ราชการมีความล่าช้าเกิดขึ้นจากการวางระบบการผ่านงานในเรื่องต่าง ๆ ที่จะต้องเสนอ งานตามลำดับ โดยหลายเรื่องเป็นเพียงการลงนามของผู้ดำรงตำแหน่งระดับต่าง ๆ เพียงเพื่อให้ทราบว่าได้ผ่านงานนั้นแล้ว แต่ไม่มีข้อเสนอมหรือมีการดำเนินการเพิ่มเติม ให้เห็นว่ามีประโยชน์อย่างใดในการวางระบบการเสนองานเช่นนั้น กรณีเหล่านั้นย่อม เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เกิดความล่าช้าและไม่มีผู้รับผิดชอบที่แน่นอน ฉะนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีการมอบอำนาจการตัดสินใจ ที่พยายามลดขั้นตอนการเสนอผ่านงานในระดับต่าง ๆ ให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความ รับผิดชอบ

(ช) การกำกับการปฏิบัติตามระเบียบการมอบอำนาจ

เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามระเบียบนี้ มีการนำไปใช้ได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้อง อันเกิดจากการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ในข้อ ๙ และข้อ ๑๐ แห่งระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ นี้ คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดให้ ก.พ.ร. เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติตามระเบียบนี้ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) แนะนำให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดดำเนินการปรับปรุง การมอบอำนาจที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบนี้

๒) วินิจฉัยปัญหาการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้

๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติยกเว้นการใช้บังคับ ระเบียบนี้กับเรื่องหรือหน่วยงานใดทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่า

มีกรณีไม่สมควร หรือไม่อาจใช้บังคับระเบียบนี้กับการมอบอำนาจในเรื่องใดหรือหน่วยงานใด

โดยที่ระเบียบนี้เป็นระเบียบกลางที่ใช้กับทุกหน่วยงาน และใช้กับการมอบอำนาจในทุกเรื่อง จึงอาจมีปัญหาเกิดขึ้นในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ สำหรับการมอบอำนาจในเรื่องใดเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ กรณีจึงกำหนดให้ส่วนราชการที่มีปัญหาในการปฏิบัติการตามระเบียบนี้ สามารถแจ้งให้ ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งได้ นอกจากนี้ เนื่องจาก ก.พ.ร. เป็นผู้กำกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ในเรื่องใดที่ต้องการกำหนดแบบหนังสือ รูปแบบการรายงาน รวมทั้งรายละเอียดวิธีปฏิบัติ เพื่อให้ทุกส่วนราชการนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกัน ก.พ.ร. ย่อมจะสามารถจัดทำรูปแบบกลางหรือให้คำแนะนำแนวทางปฏิบัติต่อไปได้ตามที่เห็นสมควร

(๒) การมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไป

การมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปตาม ส่วนที่ ๒ ของระเบียบนี้ หมายถึง การมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี ปลัดกระทรวง และรัฐมนตรี โดยมีแนวทางการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ดังต่อไปนี้

(ก) หลักเกณฑ์การมอบอำนาจ (ข้อ ๑๑)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการของผู้ดำรงตำแหน่งระดับอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปนั้น สามารถมอบอำนาจได้เสมอในทุกเรื่องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ระเบียบนี้จึงกำหนดเป็นหลักการสำคัญว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปนั้นต้องพิจารณามอบอำนาจของตน โดยสามารถมอบอำนาจให้ผู้ใดบ้างบัญชาได้ทั้งหมด” การไม่มอบอำนาจถือเป็นข้อยกเว้น ซึ่งต้องเป็นกรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น

๑) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่สำคัญ

การปฏิบัติงานตามกฎหมายหรือตามระเบียบปฏิบัติราชการ หรือตามมติของคณะรัฐมนตรีในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของกรมโดยตรง และเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องอาศัยการตัดสินใจหรือการดำเนินการในระดับสูง ซึ่งไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นตัดสินใจหรือดำเนินการแทนได้ หรือแม้จะมอบอำนาจก็ต้องนำเรื่องกลับมาให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้ง

หนึ่ง เพราะเป็นนโยบายสำคัญ กรณีเช่นนี้หัวหน้าส่วนราชการอาจไม่มอบอำนาจได้ โดยให้อำนาจยังคงเป็นของหัวหน้าส่วนราชการต้องปฏิบัติเองต่อไป

๒) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

การปฏิบัติงานบางเรื่องจำเป็นต้องมีมาตรฐานเป็นแบบอย่างเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นความจำเป็นในทางวิชาการที่งานทุกชั้นต้องอยู่ในมาตรฐานที่กำหนดโดยผ่านการตรวจงานจากผู้ที่รับผิดชอบสูงสุดของหน่วยงานนั้นคนเดียว เพื่อมิให้มาตรฐานงานผิดพลาด และจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อมาตรฐานของงานนั้นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป กรณีจึงเป็นความจำเป็นที่ไม่อาจมอบอำนาจได้ เว้นแต่จะได้กำหนดมาตรฐานกลางที่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นสามารถนำไปปฏิบัติให้ได้มาตรฐานอย่างเดียวกันเสียก่อน

๓) เป็นเรื่องที่มีอำนาจเห็นว่า อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

ในบางเรื่องถ้าหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่า หากมีการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติแล้วจะไม่บังเกิดผลดีกว่าปฏิบัติเอง เพราะจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้ การจะไม่มอบอำนาจด้วยเหตุนี้ หัวหน้าส่วนราชการจะต้องชี้แจงนำหนักผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นจริงจากการมอบอำนาจ รวมทั้งไม่มีวิธีแก้ไขเป็นประการอื่นเพื่อให้มีการมอบอำนาจโดยไม่ก่อความเดือดร้อนได้ และหากสามารถแก้ไขโดยการจัดทำหลักเกณฑ์การปฏิบัติหรืออบรมทำความเข้าใจจนสามารถปฏิบัติงานได้แล้วก็ย่อมจะต้องมอบอำนาจต่อไป

การกำหนดเหตุที่จะไม่มอบอำนาจตามระเบียบนี้ กำหนดให้อยู่ในดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ โดยไม่ต้องแจ้งเหตุการไม่มอบอำนาจนั้นต่อผู้ใด แต่ต้องมีเหตุผลในการชี้แจงต่อไปได้ หาก ก.พ.ร. วิเคราะห์สภาพการมอบอำนาจของทุกหน่วยงานแล้วบางหน่วยงานปฏิบัติเรื่องการมอบอำนาจแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ โดยอ้างเหตุข้อยกเว้นการมอบอำนาจ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการมอบอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก.พ.ร. อาจใช้อำนาจแนะนำให้หน่วยงานนั้นปฏิบัติให้ถูกต้องได้ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการนั้น อาจถูกประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนของการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่ยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอได้

(ข) การมอบอำนาจของกลุ่มภารกิจ (ข้อ ๑๒)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานแบบใหม่ โดยให้มีการรวมกรมที่มีงานสัมพันธ์หรือเกี่ยวเนื่องกันตั้งแต่สองกรมขึ้นไปเป็นกลุ่มภารกิจ และมีหัวหน้ากลุ่มภารกิจซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยมุ่งหวังจะเป็นการกระจายอำนาจของปลัดกระทรวงในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติราชการ ซึ่งมีอยู่หลายเรื่องให้มาเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจเพื่อที่จะนำแผนและนโยบายของกระทรวงมาปฏิบัติให้เกิดความสัมพันธ์กันระหว่างส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจนั้น ซึ่งจะทำให้ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้งานเป็นไปโดยรวดเร็วขึ้น และประหยัดทรัพยากร เพราะสามารถใช้งานร่วมกันได้ รวมทั้งเป็นการลดขนาดส่วนราชการในอนาคต

โดยที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับปลัดกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น ซึ่งหมายความว่าถ้ามีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการใดที่เกี่ยวข้องกับกรมที่อยู่ในกลุ่มภารกิจ และเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงแล้ว อำนาจในการปฏิบัติราชการเรื่องนั้นจะเป็นของหัวหน้ากลุ่มภารกิจแทน ตามมาตรา ๒๑ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

เมื่อหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับปลัดกระทรวงในส่วนราชการในกลุ่มภารกิจแล้ว ย่อมจะต้องมีการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนเช่นเดียวกับปลัดกระทรวงด้วย ฉะนั้น เพื่อความชัดเจนและยืนยันข้อกฎหมายในเรื่องนี้ในระเบียบฉบับนี้ จึงกำหนดให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจมอบอำนาจได้เสมือนเป็นปลัดกระทรวงของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น และจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ถูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ทุกประการ

การพิจารณาเรื่องการมอบอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจต้องพิจารณาควบคู่กับกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้กำหนดเรื่องการปฏิบัติราชการแทนของหัวหน้ากลุ่มภารกิจขึ้นไว้ โดยมีหลักการเดียวกันกับระเบียบนี้ คือ ในกรณีที่รัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทน ถ้าเป็นราชการหรือภารกิจของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจจะมอบอำนาจ

ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจปฏิบัติราชการแทนก็ได้ และหัวหน้ากลุ่มภารกิจซึ่งได้รับมอบอำนาจอาจมอบอำนาจต่อให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าซึ่งอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกันหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้

(ค) การมอบอำนาจของส่วนราชการระดับกรม (ข้อ ๑๓)

เนื่องจากในการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการที่ต่ำกว่ากรม ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการกองนั้น มาตรา ๓๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการที่แบ่งส่วนราชการเป็นอย่างอื่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือในส่วนราชการนั้นได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ฉะนั้น การมอบอำนาจของบุคคลเหล่านี้ว่าจะกระทำได้เพียงใดมีหลักเกณฑ์อย่างไร จึงเป็นอำนาจของอธิบดีที่จะกำหนดระเบียบของส่วนราชการนั้น ๆ แต่โดยที่การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน คณะรัฐมนตรีมีนโยบายที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไป ให้มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกันอย่างเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ในระเบียบนี้จึงกำหนดให้การออกระเบียบกำหนดเรื่องการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้ส่วนราชการต่ำกว่ากรมปฏิบัตินั้น จะต้องมีการกำหนดระเบียบขึ้นโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบนี้ด้วย เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับข้อควรคำนึงในการมอบอำนาจ คือ ซัดความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ ความรวดเร็วและลดขั้นตอน ประสิทธิภาพและความประหยัด หรือการกำหนดแบบหนังสือมอบอำนาจ เป็นต้น

(๓) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น สามารถมอบอำนาจทั้งที่เป็นการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนภูมิภาค หรือในส่วนกลาง และสามารถมอบอำนาจได้ทุกเรื่องที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการ และตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ส่วนราชการทุกแห่งที่มีงานปฏิบัติในจังหวัดจะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อที่จะบริหารงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ ซึ่งหลักเกณฑ์และรายละเอียดการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบนี้ มีดังต่อไปนี้

(ก) การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้อ ๑๔)

โดยที่ข้อ ๕ ของระเบียบนี้ ได้กำหนดให้การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการในจังหวัด ให้ส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดสอดคล้องกันไว้ว่า ให้ส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการวินิจฉัยสั่งการได้ในลักษณะครอบคลุมทันต่อเหตุการณ์ หรือใช้ดุลยพินิจให้เอื้อต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเพิ่มให้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแลบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ ฉะนั้น แนวทางการบริหารงานในแนวทางใหม่จึงกำหนดให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ในเขตพื้นที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ โดยจะบริหารงานไปตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดมิใช่กำหนดนโยบายโดยตรงจากส่วนกลาง และส่วนกลางจะเปลี่ยนแปลงบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัด ด้วยเหตุนี้ ตามนโยบายของรัฐบาลและหลักการตามระเบียบนี้จึงมุ่งหมายให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจทุกเรื่องที่ต้องมีการดำเนินการในเขตจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ครบถ้วน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามกฎหมายที่จะวางแผนและกำกับดูแลการใช้อำนาจต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดและจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลสำเร็จหรือปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง สำหรับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๑๔ ของระเบียบส่วนนี้ จะเป็นการรองรับการได้รับมอบอำนาจดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจต่อไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานแทนในงานตามภารกิจของส่วนราชการที่ได้มอบอำนาจมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มอบอำนาจต่อจะมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดรายละเอียดเป็นการทั่วไป ในระเบียบฉบับนี้ กล่าวคือ ต้องพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจต้องพิจารณาถึงความสะดวก ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพ เป็นต้น

(ข) การมอบอำนาจของนายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด (ข้อ ๑๕)

ในการบริหารงานของส่วนภูมิภาคนั้น นายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดย่อมสามารถมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตามมาตรา ๓๘ (๑๐) (๑๑) และ (๑๒) ตามลำดับ ฉะนั้นเพื่อให้เกิดความครบถ้วน

จึงกำหนดให้การมอบอำนาจของนายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบอำนาจตามระเบียบนี้

(ค) การปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจในจังหวัด (ข้อ ๑๖)

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งกำหนดให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการ อนุญาต อนุมัติให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวิเคราะห์ว่างานที่ได้รับมอบอำนาจเรื่องใดเป็นงานบริหารในลักษณะประจำ และงานใดเป็นงานบริหารเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อดำเนินการให้เหมาะสมตรงกับความต้องการของจังหวัดต่อไป นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้มีการบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกันในกลุ่มจังหวัดที่มีลักษณะหรือปัญหาเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เพื่อให้มีการบริหารงานเป็นไปในแนวทางเดียวกันมีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยมีรองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในแต่ละกลุ่มจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์จะกำหนดแผนปฏิบัติการของยุทธศาสตร์แต่ละด้าน และให้จังหวัดนำแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหน้าที่หลัก ๒ ด้าน คือ ในส่วนเฉพาะของจังหวัดต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาของจังหวัดนั้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นหัวหน้าผู้บริหารงานตามกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของจังหวัด โดยมีใช้เป็นเรื่องงานแต่ละด้านกำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ซึ่งทำให้การพัฒนาไปคนละทางไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดเรื่องการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบนี้ จึงต้องกำหนดเพื่อรองรับนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการด้วย เพื่อให้กลไกการปฏิบัติงานของจังหวัดสอดคล้องกับลักษณะการบริหารงานดังกล่าว

(ง) การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ (ข้อ ๑๗)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดหลักการใหม่ โดยมีการบริหารราชการในต่างประเทศแยกออกมาจากการบริหารราชการปกติ เพื่อให้เหมาะสมกับการทำหน้าที่เป็นผู้แทนประเทศในต่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการที่ประจำต่างประเทศมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็น

ผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน

เพื่อให้การบริหารงานของหัวหน้าคณะผู้แทนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด มาตรา ๕๐/๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะ โดยให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี อาจมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนได้ และหัวหน้าคณะผู้แทนจะมอบอำนาจต่อไปให้บุคคลในคณะผู้แทนได้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในระเบียบนี้จึงได้กำหนดรองรับการมอบอำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนดังกล่าว โดยกำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทน หรือบุคคลในคณะผู้แทนปฏิบัติราชการแทนในส่วนที่หัวหน้าคณะผู้แทนได้รับมอบอำนาจมาได้ โดยการมอบอำนาจนั้นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ด้วย

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้การบริหารงานในต่างประเทศเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการเช่นเดียวกับจังหวัด โดยกำหนดให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทน ฉะนั้น ระเบียบนี้จึงกำหนดให้รองรับนโยบายดังกล่าว โดยทุกส่วนราชการที่มีภารกิจดำเนินการในต่างประเทศมอบอำนาจทั้งปวงให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน

(จ) การมอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อ ๑๘)

โดยที่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการมอบอำนาจตามระเบียบนี้ จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม หลักการเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามระเบียบนี้เป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน จึงสมควรเป็นแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนด้วย แนวทางแก้ไขเมื่อไม่อาจนำหลักเกณฑ์ให้ใช้บังคับโดยตรง จึงต้องดำเนินการโดยผ่านส่วนราชการที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งในขณะนี้ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจในการกำกับดูแลนั้น

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดระเบียบเรื่องการมอบอำนาจขึ้นไว้ให้เหมาะสมกับภารกิจในการให้บริการประชาชนโดยระเบียบที่จะกำหนดขึ้นควรจะเป็นไปในแนวทางเดียวกับระเบียบนี้

(จ) การมอบอำนาจของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน (ข้อ ๑๘)

ด้วยลักษณะการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนจะมีอิสระในการบริหารงานของตนเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงไม่สามารถนำระเบียบนี้ไปใช้บังคับได้โดยตรง แนวทางแก้ไขจึงใช้หลักการเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องกระทำผ่านคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงต้องออกระเบียบว่าด้วยการมอบอำนาจให้สอดคล้องกับแนวทางตามระเบียบนี้

โดยที่ภารกิจของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐ เพียงแต่การจัดรูปแบบการบริหารงานขององค์กรแตกต่างจากส่วนราชการ ดังนั้น ภารกิจจึงยังมีความเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานของภาคราชการที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกัน เมื่อการบริหารงานของแต่ละจังหวัดจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายที่ชัดเจนสอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด การมอบอำนาจของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดใดจึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบหมายให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการปฏิบัติการของจังหวัดนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการให้การบริการประชาชนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

บทที่ ๒

สาระสำคัญเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ความนำ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่กำหนดว่าจะมุ่งเน้นการบริหารทรัพยากรบุคคลและจัดตั้งองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งจะเป็นการสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง โดยยึดหลักความโปร่งใส เป็นธรรม ประหยัด และประสิทธิภาพ อีกทั้งสอดคล้องกับวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ อนุมัติร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับหลักการประการสำคัญส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัตินั้น ได้แก่ การปรับปรุงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้สามารถมอบอำนาจได้กว้างขวางมากขึ้น และให้มีการมอบอำนาจต่อไปได้ รวมทั้งให้มีการมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์บริหารร่วมหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นด้วย เพื่อให้การบริการประชาชนรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งในขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนนี้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๑ หลักเกณฑ์ทั่วไปในการมอบอำนาจ

ตามร่างมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้บัญญัติว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้าม เรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า โดยหลักการของการมอบอำนาจ ให้ปฏิบัติราชการแทนนี้ มีความหมายว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมาย หรือตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ในเรื่องใด ๆ สามารถมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งสิ้น โดยไม่มีข้อจำกัดว่าเป็นอำนาจเฉพาะตัวหรือเป็นอำนาจทั่วไป โดยผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ นั้น ย่อมมีดุลยพินิจที่จะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอตามความเหมาะสมของการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่องที่เหมาะสมให้มีการกระจายอำนาจต่อไป เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นหลักการในลักษณะเดียวกันกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจตามมาตรานี้ ยังมีข้อจำกัดในการมอบอำนาจในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ในการมอบอำนาจนั้น หากมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ นี้แล้ว ต้องถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเหล่านั้นประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในเรื่องนั้น เป็นกรณีเฉพาะ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการสั่งการหรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายหรือตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการในเรื่องนั้น จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว โดยยกเว้นจากการปฏิบัติในเรื่องการมอบอำนาจตามร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดของกฎหมายในกรณีนี้ต้องมีขึ้นโดยที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดผู้รับมอบอำนาจและหลักเกณฑ์การมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น กฎหมายที่ตราขึ้นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจมีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่บัญญัติให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นผู้ใช้อำนาจ หรืออาจบัญญัติเป็นกรณีเฉพาะเจาะจงถึงตำแหน่งที่จะมอบได้ เช่น อธิบดีอาจมอบหมายให้ข้าราชการในสังกัด ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับห้าเป็นผู้ใช้อำนาจได้ กรณีเช่นนี้การมอบอำนาจก็จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติตำแหน่งต่าง ๆ ที่จะได้รับมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งทำให้การมอบอำนาจกระทำได้ตามตำแหน่งที่กำหนดไว้เท่านั้น ส่วนในกรณีที่กฎหมายต่าง ๆ ได้บัญญัติว่า อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องตำแหน่ง และมีการตีความกันว่า การที่กฎหมายบัญญัติเช่นนั้นเป็นกรณีข้อยกเว้นของมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้บัญญัติแตกต่างจากบทบัญญัติเดิมโดยไม่มีการจำกัดตำแหน่งที่จะมอบอำนาจแล้ว จึงมีผลทำให้การที่กฎหมายบัญญัติว่าอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีหลักการเดียวกันกับร่างมาตรา ๓๘ ที่แก้ไขใหม่นี้ เพราะเป็นเรื่องการมอบอำนาจโดยไม่จำกัดเช่นเดียวกันและต้องอยู่ภายใต้บังคับข้อความตอนท้ายของมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน คือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(๒) กรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัตินั้นจะอาศัยอำนาจตามร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ นี้ มอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นมิได้ โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้นด้วยตนเอง สำหรับการห้ามการมอบอำนาจดังกล่าวก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการห้ามมอบอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ เดิมที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการดังกล่าวจะต้องกำหนดให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าห้ามมอบอำนาจ จึงจะเป็นกรณีตามข้อจำกัดนี้ หากไม่มีข้อความลักษณะดังกล่าว กำหนดไว้ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัตินั้นย่อมสามารถมอบอำนาจได้ตามหลักเกณฑ์ปกติที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ได้เสมอ

อย่างไรก็ตาม ในการตีความบทบัญญัติในเรื่องนี้ได้เคยมีการตีความกันว่า แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติห้ามการมอบอำนาจไว้โดยชัดเจน แต่โดยเจตนารมณ์เข้าใจได้ว่ากฎหมายประสงค์จะให้ผู้ที่ระบุไว้เป็นผู้ใช้อำนาจเอง โดยตรงจึงมอบอำนาจไม่ได้ เช่น เรื่องการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ซึ่งการพิจารณาในเรื่องนี้จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายเป็นรายฉบับ แต่สำหรับเรื่องการออกใบอนุญาตซึ่งเดิมเคยมีข้อสงสัยอยู่เช่นกัน ในร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้แก้ไขให้ชัดเจนยิ่งขึ้นแล้วว่า สามารถมอบอำนาจได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้

ข้อแตกต่างประการสำคัญสำหรับการมอบอำนาจตามร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ได้เปลี่ยนหลักการจากเดิมที่การมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้นั้นก็แต่เฉพาะตามตำแหน่งที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒) เท่านั้น จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีได้กำหนดไว้ในมาตรานี้มิได้ แต่อย่างไรก็ดีโดยหากประสงค์จะมอบอำนาจให้แก่ตำแหน่งอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒) แล้ว จะต้องให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นมอบอำนาจให้แก่บุคคลใดก็ได้ตามที่คณะรัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่ตามหลักการใหม่ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๓๘ มิได้กำหนดตำแหน่งเฉพาะที่ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนไว้ แต่เปิดกว้างให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ และไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้ซึ่งอยู่ในส่วนราชการเดียวกันเท่านั้น หากแต่มุ่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพมีความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ กระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่อย่างไรก็ดี หลักการเดิมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ยังคงนำมาคำนึงเป็นหลักการในการที่ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจให้แก่ผู้มีความเหมาะสมและมีขีดความสามารถเพียงพอในการใช้อำนาจนั้นให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจต่อไปด้วย

สำหรับหลักการใหม่ที่กำหนดให้ผู้มอบอำนาจสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการก็ได้ ซึ่งในที่นี้หมายความว่ารวมถึงสามารถมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการต่างกระทรวงด้วยก็ได้ ซึ่งการกำหนดหลักการดังกล่าวนอกจากเพื่อให้วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจเป็นไป

อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นไปเพื่อให้การปฏิบัติราชการในภารกิจต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในภารกิจของรัฐปัจจุบัน มิได้มีเพียงส่วนราชการแห่งเดียวเป็นผู้รับผิดชอบ หากแต่ยังมีความเกี่ยวพันหรือมีกระบวนการต่อเนื่องกับส่วนราชการอื่นที่อาจอยู่ในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวงก็ได้ เช่น การส่งเสริมสินค้าทางการเกษตร ที่มีส่วนราชการต่าง ๆ เกี่ยวข้องหลายแห่ง ไม่ว่าจะในระดับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น และยังมีส่วนราชการภายในของแต่ละกระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ดังนั้น ด้วยหลักการใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓๘ นี้ ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงใช้อำนาจปฏิบัติราชการแทนได้ในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง อันทำให้บรรลุเป้าหมายของภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ให้ได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัวยิ่งขึ้น ไม่ถูกจำกัดโดยข้อจำกัดการห้ามมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่ได้อยู่ในส่วนราชการเดียวกันหรือจะต้องรอให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้เสียก่อน

๒.๒ อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจ

ตามร่างมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้บัญญัติว่า “พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง อาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือผู้ที่รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้”

บทบัญญัติตามวรรคสองของร่างมาตรา ๓๘ นี้ เป็นกรณีเดียวกับหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ อันเนื่องจากเกิดปัญหาในทางตีความการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการมอบอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา หรือการฟ้องร้องดำเนินคดีต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่าเป็นการมอบอำนาจในทางแพ่ง

ที่ต้องมีการมอบอำนาจกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งในเรื่องของตัวการตัวแทน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการที่ผู้มอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจไปดำเนินการในเรื่องหนึ่ง หากแต่เมื่อมีการต้องทำนิติกรรมการสัญญา หรือมีเหตุให้ต้องฟ้องร้องดำเนินคดีแก่อีกฝ่ายหนึ่งแล้ว การมอบอำนาจที่ได้มอบไปนั้น ไม่ครอบคลุมถึง เพราะฉะนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้บัญญัติให้ในการที่คณะรัฐมนตรีจะวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจตามร่างมาตรา ๓๘ นี้ ให้มีอำนาจที่จะกำหนดเรื่องการมอบอำนาจของผู้มอบอำนาจในการมอบอำนาจเกี่ยวกับการทำนิติกรรมสัญญา และการฟ้องร้องดำเนินคดีต่าง ๆ ไปให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนได้

นอกจากการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการที่จะกำหนดเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา และการฟ้องร้องดำเนินคดีต่าง ๆ ข้างต้น แล้ว เพื่อประโยชน์ในการมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจที่ผู้มอบอำนาจมอบอำนาจในเรื่องใดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้รับมอบอำนาจไปปฏิบัติราชการแทน ให้เกิดความเรียบร้อยและถูกต้อง ร่างมาตรา ๓๘ นี้ ยังได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งรวมถึงการมอบอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา และการฟ้องร้องดำเนินคดีต่าง ๆ ข้างต้น และจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในภารกิจต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปตามหลักการในการมอบอำนาจที่จะเป็นการพิจารณาถึงความเหมาะสมและขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังผู้ดำรงตำแหน่งที่สมควรจะให้เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการแทนผู้มอบอำนาจให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการนี้เป็นหลักการเช่นเดียวกับกฎหมายในปัจจุบัน เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบของกฎที่จะออกจากระเบียบของคณะรัฐมนตรีเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่แม้ว่าจะเปลี่ยนรูปแบบองค์กรที่กำหนดก็ยังคงเป็นคณะรัฐมนตรีเช่นเดิม

๒.๓ การมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการอนุญาต

ตามร่างมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติไว้

เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว มีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด”

หลักการในเรื่องนี้ประสงค์ว่าโดยปกติผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมาย หรือตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการในเรื่องใด ๆ สามารถมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ทั้งสิ้น โดยไม่มีข้อจำกัดว่าเป็นอำนาจเฉพาะตัวหรือเป็นอำนาจทั่วไป และโดยหลักของกฎหมายนี้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ย่อมมีดุลยพินิจที่จะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอตามความเหมาะสมของการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่องที่เหมาะสมให้มีการกระจายอำนาจต่อไปเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ แต่อย่างไรก็ดี ตามหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ ได้กำหนดหลักการสำหรับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดเรื่องการออกใบอนุญาตและกำหนดการใช้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งโดยหลักการตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้ ประสงค์ที่จะให้การใช้อำนาจในการออกใบอนุญาตรวมถึงตัวผู้ใช้อำนาจออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยกรณีกำหนดขึ้น โดยถือตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเฉพาะนั้นเป็นหลัก เนื่องด้วยหากนำหลักการที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๓๘ ที่กำหนดไว้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใดก็ได้เป็นการทั่วไปไม่ว่าจะอยู่ในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการมาใช้บังคับเสียแล้ว การใช้อำนาจออกใบอนุญาตตามกฎหมายนั้น ๆ อาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

ในการนี้ ตามร่างมาตรา ๓๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี

กำหนด เพราะในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งอยู่ในส่วนราชการเดียวกันย่อมมีความเหมาะสมและมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะใช้อำนาจนั้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ สำหรับการมอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ย่อมเป็นไปตามหลักการปกติที่หากต้องมีการใช้อำนาจนั้นในเขตจังหวัดใด ย่อมสมควรที่จะมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบในการใช้อำนาจหรือการที่มอบอำนาจต่อไป ให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดใช้อำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้นรับผิดชอบใช้อำนาจต่อไป มาตรฐานนี้ได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจนั้นกำหนด เพื่อควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวให้ถูกต้องต่อไป

กล่าวโดยสรุป ในเรื่องการมอบอำนาจการออกใบอนุญาตหรือการอนุญาต ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายย่อมจะมอบอำนาจต่อไปได้เช่นเดียวกับการมอบอำนาจทั่วไป แต่จำกัดว่าโดยปกติจะต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ซึ่งทำให้หลักเกณฑ์การมอบอำนาจเช่นนี้ต้องอยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามร่างมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่งด้วย แต่ถ้าหากมีความจำเป็นจะมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการอื่นจะต้องปฏิบัติตามร่างมาตรา ๓๘ วรรคสี่ โดยต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดการมอบอำนาจในเรื่องนั้นไว้ก่อน (รายละเอียดโปรดดูผลการศึกษาเรื่องการออกพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการมอบอำนาจ)

๒.๔ การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ

สำหรับวิธีการมอบอำนาจตามร่างมาตรา ๓๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ยังได้บัญญัติไว้เช่นเดิม กล่าวคือ การมอบอำนาจนั้นต้องทำเป็นหนังสือ เพื่อให้การมอบอำนาจเกิดผลทางกฎหมายแก่ผู้รับมอบอำนาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้นต่อไปได้ การที่กำหนดให้การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือแสดงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องใดจากผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจ เนื่องด้วยการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนเป็นการมอบอำนาจเพื่อให้สั่งการอนุญาต อนุมัติหรือดำเนินการใด ๆ ที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย การดำเนินการของผู้รับมอบอำนาจต่อไปจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลตามกฎหมายไปด้วย ซึ่งกรณีจะเป็นเช่นนี้ได้ต่อเมื่อมีหลักฐานชัดเจนว่าเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้น โดยมีการทำคำสั่งเรื่องมอบอำนาจไว้เป็นหนังสือที่ชัดเจน

๒.๕ การมอบอำนาจช่วง

ตามร่างมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้”

จากบทบัญญัติของร่างมาตรา ๓๙ ข้างต้น สามารถแบ่งสาระสำคัญออกได้เป็นสองเรื่อง ได้แก่

(๑) ความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและการมอบอำนาจช่วง

การที่ร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มิได้บัญญัติผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจไว้ โดยเฉพาะว่าให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้างก็ตาม แต่ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจยังคงพิจารณาถึงความเหมาะสมและขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังผู้ดำรงตำแหน่งที่สมควรจะให้เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการแทนผู้มอบอำนาจ ดังนั้น การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจึงมีผลเป็นการผูกพันที่เมื่อจะมอบอำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งใด ผู้นั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้นโดยตรง

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้มอบอำนาจจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการดังกล่าวก็ตาม แต่มิได้กำหนดห้ามการมอบอำนาจต้องยุติเพียงแค่นั้น ดังเช่นหลักการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ในร่างมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมานั้นสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมานั้นต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปก็ได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น ได้แก่ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และความรวดเร็วและกระจายความรับผิดชอบในการ

ปฏิบัติราชการ ประกอบกับในปัจจุบันภารกิจต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากจะอยู่ในความรับผิดชอบของหลายส่วนราชการแล้ว ตามแผนยุทธศาสตร์ของบรรดาสวนราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในภารกิจนั้นจะกระจายความรับผิดชอบลงไปสู่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรื่องนั้นโดยตรงหรือแก่เจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาในภาพรวมของภารกิจนั้นให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น การที่ผู้มอบอำนาจชั้นต้นมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจนั้น ผู้รับมอบอำนาจอาจยังมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปฏิบัติงานในเรื่องนั้นโดยตรง หรือในการจัดทำภารกิจนั้น ๆ อาจมีผู้ดำรงตำแหน่งอื่นรับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องแต่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจที่ผู้มอบอำนาจมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ การเปิดโอกาสให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปได้นั้น จึงเป็นกรณีที่จะแก้ไขปัญหาการปฏิบัติราชการในลักษณะดังกล่าว หรือลักษณะอื่นที่มีปัญหาหรืออุปสรรคจากการที่เดิมมีการห้ามมิให้มีการมอบอำนาจที่ผู้รับมอบอำนาจได้รับมาไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ อันจะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายแห่งภารกิจต่อไป

แม้ว่าโดยหลักการของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจนั้นสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมาต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ก็ตาม แต่เพื่อให้การมอบอำนาจนั้นยังคงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจในเรื่องนั้น ร่างมาตรา ๓๙ นี้ ได้กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมาจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางให้กับผู้รับมอบอำนาจช่วงต่อไปต้องพิจารณาใช้อำนาจให้ถูกต้องและเหมาะสมกับกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการในเรื่องนั้น ๆ

การแก้ไขบทบัญญัตินี้เป็นการแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจเดิม ที่บัญญัติเคร่งครัดว่าผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติงานเองจะมอบอำนาจต่อไปอีกไม่ได้ แต่ภารกิจของการปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นมีส่วนการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกันหลายส่วน ถ้าถือหลักการว่ามอบอำนาจต่อไปมิได้ก็จะมีผลทำให้งานทุกเรื่องอยู่ในการดำเนินงานของบุคคลคนเดียวที่ได้รับมอบอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นอธิบดีหรือผู้อำนวยการกอง และมีผลทำให้แม้แต่เป็นเรื่องการรับรองสำเนาเอกสารที่ทางราชการออกให้เจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่องก็ต้องรายงานมาตามลำดับจนถึงผู้ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ลงนามรับรอง อันเป็นการเสียเวลาในการปฏิบัติราชการ และทำให้ประชาชนต้องรอคอยการดำเนินงานในทาง

ธรรมาภิบาล เช่นนั้น บทบัญญัติในร่างมาตรา ๓๙ ใหม่จึงแก้ไขข้อขัดข้องในเรื่องนี้ โดยให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่มีแนวปฏิบัติชัดเจนอยู่แล้วก็สามารถกระจายความรับผิดชอบไปให้ผู้ได้บังคับบัญชาแยกกันดำเนินงานให้แล้วเสร็จโดยเร็วได้

(๒) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ความในตอนที่ท้ายของร่างมาตรา ๓๙ ที่บัญญัติว่า “...แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะต้องพึงปฏิบัติราชการหรือดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของราชการได้มอบอำนาจการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน หากเป็นไปตามหลักการตามร่างมาตรา ๓๙ ตอนต้นนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใดก็สามารถกระทำได้ แต่โดยที่ผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนั้นก็เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจจากที่ได้รับมอบอำนาจจากทุกส่วนราชการนั้น มากำกับดูแลการปฏิบัติราชการในเขตจังหวัด ดังนั้น การที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจมามอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ เป็นการทั่วไปจึงอาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ ความในร่างมาตรา ๓๙ ตอนท้ายนี้ จึงได้กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะวางหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดในอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบมาได้ เพื่อการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และความรวดเร็วและการกระจายความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในราชการของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติราชการในเขตจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด

ในการบัญญัติมาตรา ๓๙ ที่แก้ไขใหม่นี้มีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างไปจากการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่บัญญัติไว้เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยตามมาตรา ๓๘ (๙) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งการใช้คำว่าหัวหน้า

ส่วนราชการประจำจังหวัด ทำให้มีการตีความว่าหมายถึงราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการอื่นที่อยู่ในจังหวัดแต่เป็นราชการส่วนกลางได้ แต่ตามร่างมาตรา ๓๙ ที่แก้ไขใหม่ได้บัญญัติโดยใช้คำที่แตกต่างกันคือใช้คำว่า หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่าเดิม และเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในส่วนจังหวัดซึ่งมีบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๕๒/๑ และร่างมาตรา ๕๓/๑ ที่บัญญัติให้ส่วนราชการที่ประจำในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดด้วยกันทั้งสิ้น การตีความเรื่องการมอบอำนาจกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเปลี่ยนแปลงไปตามเจตนารมณ์โดยสามารถมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการทั้งหมดที่ปฏิบัติงานในจังหวัดได้

๒.๖ หน้าที่ของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ

ตามร่างมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้บัญญัติว่า “มาตรา ๔๐ ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายอำนาจความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ”

จากบทบัญญัติร่างมาตรา ๔๐ นี้ จะกล่าวถึงหน้าที่ของผู้มอบอำนาจกับผู้รับมอบอำนาจเพื่อให้การมอบอำนาจในแต่ละเรื่องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการในเรื่องนั้น ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ว่า การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการนั้น เป็นการกระจายความรับผิดชอบไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ เพื่อให้ช่วยกันปฏิบัติงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว แต่ผลของการปฏิบัติงานยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะมอบอำนาจจึงต้องมีหน้าที่พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจเพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประโยชน์สูงสุด โดยในร่างมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ว่า การมอบอำนาจนั้นต้องเป็นการ

อำนาจความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายอำนาจความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และในส่วนของผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น

อย่างไรก็ดี ความรับผิดชอบหลักยังคงเป็นของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการได้มอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ดังนั้น ถึงแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะได้มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนก็ตาม แต่ผู้มอบอำนาจยังคงมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจรวมทั้งมีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง

โดยหลักการดังกล่าวข้างต้น ผู้มอบอำนาจจึงยังคงมีอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่ตนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือดำเนินการใด ๆ อยู่ มิใช่สูญเสียการใช้อำนาจเพราะเหตุที่ได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นไป ผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจตามกฎหมายที่ยังคงสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้นด้วยตนเองได้ แต่เพื่อเป็นหลักฐานในการปฏิบัติราชการและมีให้เกิดปัญหาการโต้แย้งจากผู้ที่ไม่ทราบการใช้อำนาจนั้นหรือมีการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกัน หากกรณีใดผู้มอบอำนาจจะใช้อำนาจโดยตรงแทนผู้รับมอบอำนาจก็สมควรแจ้งเป็นหนังสือการใช้อำนาจดังกล่าวให้ผู้รับมอบอำนาจได้รับทราบ แต่สำหรับกรณีใดที่ผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจไปแล้วและเป็นคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้มอบอำนาจจะเปลี่ยนแปลงต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อนหรือใช้กระบวนการที่สูงกว่าในการสั่งการเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามหลักการเดิมที่ใช้อยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

นอกจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจที่กล่าวข้างต้นตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... ในเรื่องของความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจนั้น แม้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... จะได้ปรับเปลี่ยนหลักการการมอบอำนาจไปค่อนข้างมาก แต่ผู้รับมอบอำนาจยังมีหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนทุกประการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่า ในกรณีที่ได้มีการมอบอำนาจในเรื่องใด ถ้ากฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้นกำหนดให้

ผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจมีอำนาจหน้าที่อย่างไรใด ผู้รับมอบอำนาจย่อมใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้โดยตรง รวมทั้งเป็นกรรมการในตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจด้วย ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้ ทำให้การใดตามกฎหมายที่ผู้รับมอบอำนาจได้ดำเนินการไปเช่นใดย่อมมีผลตามกฎหมายที่จะบังคับตามนั้นทันที เช่นเดียวกับผู้มีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.

หลักการ

ให้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. กำหนดให้การมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการ ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือ ส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ร่าง
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ
พ.ศ.

.....
ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.

เป็นปีที่ .. ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรม
ราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราช
กฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
การมอบอำนาจ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“มอบอำนาจ” หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ได้มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใด ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

“ผู้มอบอำนาจ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใด

“ผู้รับมอบอำนาจ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

“ศูนย์บริการร่วม” หมายความว่า หน่วยงานที่รวมงานของส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการมาปฏิบัติราชการร่วมกันในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ การมอบอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (๑) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (๒) ความคุ้มค่า ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- (๓) การกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม
- (๔) ไม่เป็นการเพิ่มขั้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ และไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ผู้มอบอำนาจอาจวางแนวทางหรือกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติราชการเพิ่มเติม ในเรื่องการมอบอำนาจโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจ หรือลักษณะของงานที่ต้องมีการใช้อำนาจที่มอบอำนาจไปนั้นก็ได้

มาตรา ๖ ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการของผู้มอบอำนาจ เพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามมาตรา ๕ และคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการมอบอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดี และดำเนินคดีด้วย

ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องใดที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้ต้องมีการมอบอำนาจ ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามนั้น โดยจะยกความในมาตรานี้ขึ้นอ้างเพื่อไม่มอบอำนาจไม่ได้

มาตรา ๗ ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๒) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๓) กำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๔) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้

มาตรา ๘ การมอบอำนาจโดยปกติให้ทำเป็นหนังสือ โดยระบุรายละเอียด เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ
- (๒) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ
- (๓) อำนาจที่มอบ รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจ

ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนในการปฏิบัติราชการเรื่องใด และ ไม่สามารถมอบอำนาจเป็นหนังสือได้ในขณะนั้น ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจด้วยวาจา ก็ได้ แต่ต้องทำหนังสือยืนยันการมอบอำนาจในภายหลังด้วย ในกรณีที่ผู้รับมอบ อำนาจได้ปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบหมายแล้ว ให้บันทึกรายงานผลการใช้ อำนาจดังกล่าวเสนอผู้มอบอำนาจทราบ โดยในบันทึกให้อ้างอิงการมอบอำนาจด้วย วาจาไว้ด้วย ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าการปฏิบัติราชการแทนมีผลเช่นเดียวกับการ ได้รับมอบอำนาจแม้ว่าจะยังไม่มีมอบอำนาจเป็นหนังสือ

มาตรา ๙ การมอบอำนาจย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

มาตรา ๑๐ ในการปฏิบัติราชการแทน ผู้รับมอบอำนาจอาจดำเนินการ ใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้นตามที่เห็นสมควร แต่ต้องใช้ อำนาจที่รับมอบให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการมอบอำนาจหรือ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจในเรื่องนั้น รวมทั้งต้องจัดทำรายงานผลการใช้ อำนาจดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

มาตรา ๑๑ ให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตามตรวจสอบ การมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ อำนาจ หน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) แนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบ อำนาจให้ถูกต้อง

(๒) กำหนดให้ส่วนราชการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจ ให้ทราบตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้มีความวินิจฉัย คำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้เป็นที่สิ้นสุด

ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการเรื่องใดที่ไม่อาจใช้หลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ ให้ ก.พ.ร. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ

หมวด ๒

การมอบอำนาจในกระทรวงเดียวกัน

มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการในกระทรวงให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการในสังกัด ทั้งในกรณีการมอบอำนาจในส่วนราชการเดียวกันหรือการมอบอำนาจให้กับส่วนราชการอื่นที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงเดียวกันได้

ในกรณีที่เห็นสมควร ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจของกระทรวง เพื่อให้ทุกกระทรวงปฏิบัติก็ได้

มาตรา ๑๓ ให้หัวหน้าส่วนราชการในแต่ละระดับจัดให้มีการมอบอำนาจภายในส่วนราชการของตน เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีการกระจายความรับผิดชอบได้อย่างเหมาะสมกับภารกิจของรัฐแต่ละด้าน หรือเพื่อประโยชน์ในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยผู้มอบอำนาจต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนั้นโดยตรง เว้นแต่ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ หรือมีเหตุเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หัวหน้าส่วนราชการอาจจัดให้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เห็นสมควรเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

มาตรา ๑๔ ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาอาจมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติราชการแทนได้ทุกเรื่องตามที่เห็นสมควร เว้นแต่ในกรณี que เห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้ เนื่องจากเป็นกรณีดังต่อไปนี้ อาจไม่มอบอำนาจนั้นก็ได

(๑) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้

(๒) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ

(๓) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(๔) เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่อยู่ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นอำนาจ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัย และหาก ก.พ.ร. ได้มีคำวินิจฉัยให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาอ้างเหตุผลตามวรรคหนึ่งมาเป็นเหตุในการไม่มอบอำนาจนั้นอีก

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ และผู้มอบอำนาจเห็นว่าไม่สมควรมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับเดียวกันหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกสายบังคับบัญชาของตนภายในส่วนราชการเดียวกันหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการอื่นที่อยู่ในสังกัดกระทรวงเดียวกัน เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ แต่ต้องแจ้งการมอบอำนาจนั้น พร้อมด้วยเหตุผลที่ชัดเจนให้หัวหน้าส่วนราชการที่ตนสังกัดทราบโดยเร็ว

มาตรา ๑๖ ให้นำความในหมวดนี้มาใช้บังคับกับส่วนราชการระดับกระทรวงที่เรียกชื่ออย่างอื่นหรือส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม

หมวด ๓

การมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการต่างกระทรวง

มาตรา ๑๗ ในการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการต่างกระทรวง เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามหมวด ๕ ให้กระทำได้เมื่อมีการทำบันทึกความตกลงระหว่างส่วนราชการที่มอบอำนาจและที่รับมอบอำนาจแล้ว และการมอบอำนาจนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

บันทึกความตกลงตามวรรคหนึ่งต้องระบุละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังนี้

- (๑) ขอบเขตอำนาจที่ได้มอบ
- (๒) แนวทาง นโยบาย และข้อสงวนของการใช้อำนาจ
- (๓) ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่ติดต่อได้ในกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับกระบวนการใช้อำนาจ

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งสำเนาบันทึกความตกลงและหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ ก.พ.ร. ด้วย

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือ ก.พ.ร. มีมติให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดระหว่างส่วนราชการต่างกระทรวง ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่มอบอำนาจให้เป็นไปตามนั้น โดยมีให้นำความในมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับ แต่ทั้งนี้ ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือ ก.พ.ร. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจและการปฏิบัติราชการไว้อย่างใด ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นั้นด้วย

มาตรา ๑๙ ให้นำความในหมวดนี้มาใช้บังคับกับส่วนราชการระดับกระทรวงที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม

หมวด ๔
การมอบอำนาจให้แก่ศูนย์บริการร่วม

มาตรา ๒๐ เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม ให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องมอบอำนาจทั้งปวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ของศูนย์บริการร่วมนั้น ให้แก่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติในศูนย์บริการร่วม

อำนาจที่จะมอบและระยะเวลาในการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีหรือ ก.พ.ร. กำหนด

มาตรา ๒๑ ในการใช้อำนาจที่รับมอบตามมาตรา ๒๐ ให้ศูนย์ บริการร่วมจัดทำรายงานการใช้อำนาจดังกล่าวเสนอ ก.พ.ร. และผู้มอบอำนาจ เพื่อทราบเป็นระยะอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

หมวด ๕
การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา ๒๒ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติ ราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ในเขตพื้นที่จังหวัด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติ ของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือ มิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจ การปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผู้ปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น

(๒) นอกจากกรณีตาม (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อผู้มอบอำนาจเพื่อทราบด้วย

มาตรา ๒๔ ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดดำเนินการมอบอำนาจให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๒๕ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดและของผู้ดำรงตำแหน่งใดในจังหวัด ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มจังหวัดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจใดให้สอดคล้องกัน การมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนกลางไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตาม มาตรา ๒๓ และการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้รับมอบอำนาจ ภายในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน ต้องสอดคล้องกับแนวทางที่ที่ประชุมร่วมระหว่างรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งกำกับดูแลกลุ่มจังหวัดดังกล่าว และผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเดียวกันนั้นได้กำหนดไว้

มาตรา ๒๖ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๕ แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และในกรณีที่เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจปฏิบัติราชการแทนโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นโดยตรงก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้เนื่องจากเป็นกรณีตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มอบอำนาจนั้นก็ได้ แต่ต้องแจ้งการไม่มอบอำนาจพร้อมทั้งเหตุผลให้ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจทราบ ทั้งนี้ ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ให้นำข้อขัดแย้งนั้นเสนอ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

หมวด ๖

การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ

มาตรา ๒๗ ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้

หมวด ๗

เบ็ดเตล็ด

มาตรา ๒๘ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการบริการประชาชน ให้ส่วนราชการซึ่งกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางระเบียบการมอบอำนาจให้เหมาะสมกับภารกิจการบริการประชาชน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว ประสิทธิภาพ และประหยัดในการบริการประชาชน ตามแนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๒๙ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการบริการประชาชน คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน ดำเนินการให้มีระเบียบว่าด้วยการมอบอำนาจให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยจะกำหนดให้ระเบียบดังกล่าว อย่างน้อยต้องกำหนดให้การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจในเขตจังหวัดใด ต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัดนั้นด้วยก็ได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๐ การใดที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจที่เคยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการมอบอำนาจที่ชอบตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บทที่ ๔

สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.

ความนำ

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓๘ บัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการมอบอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามร่างมาตรา ๓๘ ซึ่งแม้ว่าจะได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจไปบางประการเพื่อให้การมอบอำนาจเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเหมาะสมกับการปฏิบัติภารกิจของรัฐในปัจจุบัน แต่โดยหลักการใหญ่ๆนั้นยังคงเป็นไปในแนวทางเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพราะฉะนั้นหลักการทั่วไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้นั้น จึงยังคงมีบางส่วนที่สามารถนำมาใช้บังคับได้ แต่สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสามารถนำไปใช้ในการมอบอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

แม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังคงมีบางส่วนที่สามารถนำมาใช้บังคับได้ แต่เนื่องด้วยมาตรา ๓๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจ และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านสภานิติบัญญัติได้เปลี่ยนรูปแบบการกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจจากระเบียบคณะรัฐมนตรีเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้ว การที่จะดำเนินการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนจึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยการปรับปรุงใหม่เสียทั้งฉบับ โดยคงหลักการบางส่วนที่ยังคงใช้บังคับได้และบางส่วนที่เป็นไปตามหลักการที่แก้ไขเพิ่มเติมตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยพระราชกฤษฎีกานี้จะมีสาระสำคัญแบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้

- (๑) หลักเกณฑ์ทั่วไป
- (๒) การมอบอำนาจในกระทรวงเดียวกัน
- (๓) การมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการต่างกระทรวง
- (๔) การมอบอำนาจให้แก่ศูนย์บริการร่วม
- (๕) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๖) การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ
- (๗) การมอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๘) การมอบอำนาจของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

๔.๑ หลักเกณฑ์ทั่วไปในการมอบอำนาจ

ใน ส่วนที่ ๑ ของร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. จะกำหนดถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจ ซึ่งจะวางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้เป็นมาตรฐานกลางที่จะนำไปใช้ในการมอบอำนาจของทุกตำแหน่งและทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจในระดับส่วนราชการต่าง ๆ ระดับจังหวัด หรือการมอบอำนาจในต่างประเทศ จะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในบททั่วไปนี้ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(ก) วัตถุประสงค์การมอบอำนาจ

ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. จะกำหนดวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจไว้ เพื่อให้ในการมอบอำนาจแต่ละเรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายหรือตามระเบียบปฏิบัติราชการที่จะดำเนินการมอบอำนาจจะต้องพิจารณาว่า การมอบอำนาจนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ หรือไม่

๑) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องด้วยในการมอบอำนาจผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้มอบอำนาจจะต้องคำนึงว่าการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนจะสามารถอำนวยความสะดวกและตอบสนองประชาชนได้ดียิ่งขึ้น กล่าวคือ มิต้องรอแต่เพียงหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการเท่านั้น เพราะโดยปกติผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมักจะมีภารกิจและความรับผิดชอบค่อนข้างมาก การที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพิจารณาสั่งการ อนุญาต อนุมัติ หรือปฏิบัติการใด ๆ ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการโดยผู้มอบอำนาจแต่เพียงผู้เดียว อาจเกิดความล่าช้าและไม่ทันหรือเหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ

ในข้อนี้ ยังเป็นหลักการสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่มุ่งในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น ในวัตถุประสงค์การมอบอำนาจในข้อนี้ยังจะเป็นการส่งเสริมหลักการดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯ ด้วย

๒) ความคุ้มค่า ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วัตถุประสงค์ประการนี้ หมายความว่าถึง การมอบอำนาจนั้นจะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่ดีกว่าเดิม และมีความประหยัดโดยลดค่าใช้จ่าย คุ้มค่าแก่การปฏิบัติงานนั้น เพื่อให้ผู้มอบอำนาจต้องยึดหลักความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการควบคู่ไปกับการมอบอำนาจด้วย จึงเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจะต้องสร้างเสริมประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน เพื่อให้สามารถรับมอบอำนาจไปปฏิบัติงานให้เกิดผลดีหรือวางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจที่ชัดเจนเสียก่อนที่จะมอบอำนาจ

๓) การกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม เนื่องด้วยในส่วนราชการต่าง ๆ ย่อมมีผู้ปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการแต่ละเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นในส่วนราชการเดียวกันที่มีทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามโครงสร้างของส่วนราชการนั้น ๆ หรือส่วนราชการอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้น ตามหลักการใหม่ในการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่กำหนดให้สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่างส่วนราชการกันก็ได้ ซึ่งในการนี้ การมอบอำนาจไปยังผู้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนผู้มอบอำนาจไม่ว่าส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการจึงเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการใช้อำนาจนั้นไปให้แก่ผู้ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นโดยตรง อันจะทำให้เป็นการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมอบไปยังผู้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนผู้มอบอำนาจดังกล่าว ผู้รับมอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบในงานนั้นให้เกิดผลสำเร็จตามที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการกำหนดไว้ ดังนั้น ในการมอบอำนาจผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณาด้วยว่าผู้รับมอบอำนาจนั้นมีความสามารถเพียงพอและ

เหมาะสมที่จะรับงานไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จขึ้นได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติราชการหรือไม่ด้วย

นอกจากนั้น การมอบอำนาจนี้ยังสร้างความมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากจะเป็นการร่วมมือกันในการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการให้เกิดผลสำเร็จ โดยในแต่ละส่วนราชการจะมีเจ้าหน้าที่หลายระดับที่ร่วมปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจจะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความรู้สึกร่วมกันรับผิดชอบในผลของงาน อันจะทำให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานกำหนดขึ้น ผู้มอบอำนาจจึงต้องสร้างกลไกการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นในแต่ละระดับ รวมทั้งมีการกำหนดแผนหรือการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติงานเรื่องนั้น

๔) ไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ และไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น ในการมอบอำนาจต้องคำนึงว่าเมื่อมีการมอบอำนาจไปแล้วผู้รับมอบอำนาจจะสามารถทำให้การปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นมีความรวดเร็วและสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้น้อยลงได้หรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์สำคัญของการมอบอำนาจ ได้แก่ การกระจายอำนาจการดำเนินการหรือการตัดสินใจตามที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อลดระยะเวลาในการปฏิบัติราชการโดยมีผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนในเรื่องที่มีการมอบอำนาจ ในการมอบอำนาจจึงจะต้องพิจารณาว่าจะทำให้เรื่องที่เคยปฏิบัติมีความรวดเร็วขึ้นเป็นระยะเวลาเท่าใด และส่งผลให้มีการลดขั้นตอนลงได้เพียงใด โดยที่หากมอบอำนาจไปแล้วไม่เกิดผลดังที่กล่าวมาหรือกลับเป็นการเพิ่มขึ้นตอน

นอกจากนั้น หลักการในการมอบอำนาจนั้น ก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการและสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้สามารถบริการแก่ประชาชนได้โดยตรง เพราะฉะนั้น สิ่งสำคัญในการมอบอำนาจจึงต้องไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนให้ประชาชนมีภาระต้องปฏิบัติเพิ่มเติม เช่น การมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งแล้ว แต่ผู้มอบอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของผู้รับมอบอำนาจให้มีการตรวจสอบหรือกลั่นกรอง โดยเพิ่มหน้าที่ให้กับประชาชนต้องปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นกว่าขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามปกติก่อนมอบอำนาจไม่ได้ หรือการมอบอำนาจนั้นก่อให้เกิดผลเป็นการเพิ่มระยะเวลาในการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม กรณีเช่นนี้ย่อมแสดงว่าการมอบอำนาจไม่เป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความ

ต้องการของประชาชนอีกด้วย ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจต้องพิจารณาถึงการดำเนินการของผู้รับมอบอำนาจไปพร้อมกันด้วย

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้น ในร่างพระราชกฤษฎีกานี้ ควรจะได้กำหนดให้ผู้มอบอำนาจอาจวางแนวทางหรือกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติราชการเพิ่มเติมในเรื่องการมอบอำนาจโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ เพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่ได้รับมอบไปให้สอดคล้องกับภารกิจหรือลักษณะของงานที่ต้องมีการใช้อำนาจที่มอบอำนาจไปนั้นได้ด้วย

(ข) หลักเกณฑ์ในการพิจารณามอบอำนาจ

สมควรจะได้มีการกำหนดให้ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจที่ตนต้องพึงปฏิบัติหรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการในเรื่องใดให้แก่ผู้รับมอบอำนาจได้ไม่ว่าจะเป็นการมอบให้เป็นผู้ใช้อำนาจในกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนในเรื่องนั้นก็ได้อีก กล่าวคือ เป็นดุลยพินิจของผู้มอบอำนาจว่าในการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนั้นเห็นสมควรและเหมาะสมที่มอบให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือเห็นสมควรและเหมาะสมเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งในการพิจารณาของผู้มอบอำนาจนั้น ร่างพระราชกฤษฎีกานี้ ยังสมควรกำหนดให้ผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ และคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ ประกอบกันไปด้วย เพราะการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. หรือเป็นการมอบอำนาจตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้อย่างอื่นเป็นกรณีเฉพาะ ผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณามอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพราะการมอบอำนาจเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นที่สุด และเป็นการสร้างความรับผิดชอบของหน่วยงานในระดับที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น ในการปฏิบัติราชการที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจการตัดสินใจในเรื่องนโยบายระดับสูง อธิบดีสมควรมอบอำนาจให้ผู้ช่วยราชการกองเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนโดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องมอบอำนาจให้กับรองอธิบดีทุกเรื่อง ดังเช่นในมาตรา ๓๘ เดิมก่อนการแก้ไขโดยร่างพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ หลักการในข้อนี้จึงมุ่งหมายให้มีการกระจายอำนาจลงไปให้ผู้ใกล้ชิดกับเรื่องที่ต้องดำเนินการมากที่สุด

(ค) วิธีดำเนินการในการมอบอำนาจ

ร่างพระราชกฤษฎีกาฯ สมควรจะได้กำหนดให้กรณีที่จะมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเพื่อปฏิบัติราชการแทน ผู้มอบอำนาจจะต้องดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

๑) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ เพื่อเป็นการกำหนดกรอบหรือขอบเขตในการปฏิบัติงานให้ผู้รับมอบอำนาจได้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง โดยในบางเรื่องที่เป็นการปฏิบัติราชการปกติเป็นที่เข้าใจอยู่แล้วอาจกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจเพียงสั้น ๆ ให้รู้ว่าได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานสิ่งใด แต่ในบางเรื่องโดยเฉพาะเรื่องที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการสั่งการ ในการมอบอำนาจก็ควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เห็นแนวทางในการใช้อำนาจในเรื่องนั้นให้ชัดเจน เพื่อให้มีการปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจกำหนดไว้ในหนังสือมอบอำนาจหรือกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติขึ้นโดยเฉพาะก็ได้

๒) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ โดยที่การปฏิบัติราชการตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการต่าง ๆ ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้มอบอำนาจตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เช่นเดียวกับหลักการในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และการมอบอำนาจนั้นก็เพียงการกระจายการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการให้แก่ประชาชน ฉะนั้น ในการมอบอำนาจจึงมิใช่เป็นเรื่องที่ผู้มอบอำนาจจะให้อำนาจสิทธิขาดโดยไม่สนใจว่าผู้รับมอบอำนาจจะดำเนินการอย่างไร แต่ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่วางระบบการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจด้วย และอาจจัดให้มีการรายงานการใช้อำนาจเพื่อให้ผู้มอบอำนาจสามารถติดตามการปฏิบัติงานได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณาวางระบบที่เหมาะสมกับงานแต่ละเรื่อง รวมทั้งพยายามหลีกเลี่ยงการสร้างภาระงานเพิ่มมากขึ้นแก่ผู้รับมอบอำนาจโดยไม่สมควร

๓) กำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ กรณีนี้เป็นการดำเนินการต่อเนื่องกับการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจหน้าที่ รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการสร้างความมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้มอบอำนาจจะต้องคอยช่วยเหลือและแนะนำการปฏิบัติงานของผู้รับมอบ

อำนาจให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติราชการ และโดยเฉพาะตามหลักการใหม่ในร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่) พ.ศ. ได้กำหนดให้สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งอยู่ต่างส่วนราชการได้ด้วย ดังนั้น การกำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ ย่อมมีความจำเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้อำนาจนั้นได้ถูกต้องตามความมุ่งหมายของกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการในเรื่องนั้น

๔) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา รวมทั้งสมควรมีการเปิดเผยให้ประชาชนทราบ เพราะเมื่อมีการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนแล้ว ย่อมมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการ จึงต้องมีการเปิดเผยให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องใด เพื่อประโยชน์ในการกำกับ ติดตาม และแนะนำการใช้อำนาจได้อย่างถูกต้องอีกด้วย

อย่างไรก็ดี แม้จะได้มีการมอบอำนาจแล้วก็ตาม เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามที่กำหนดไว้ข้างต้น ในร่างพระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดไว้ด้วยว่า หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้ อันเป็นรายละเอียดที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับบทบัญญัติมาตรา ๔๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(ง) การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ

โดยที่ร่างมาตรา ๓๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือไว้แล้ว เพื่อให้เป็นหลักฐานยืนยันการใช้อำนาจที่มีผลผูกพันตามกฎหมายของผู้รับมอบอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากร่างพระราชกฤษฎีกานี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจเพิ่มเติมขึ้น เพื่อให้การมอบอำนาจมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดให้มีรูปแบบของการจัดทำหนังสือมอบอำนาจขึ้น โดยหนังสือมอบอำนาจนั้นจะต้องมีการระบุเรื่องดังต่อไปนี้ให้ชัดเจน คือ

(๑) ชื่อและตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ

(๒) ตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ

(๓) อำนาจที่มอบ

(๔) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจ และ

(๕) การรายงานผลการใช้อำนาจ

อย่างไรก็ดี การกำหนดรูปแบบหนังสือมอบอำนาจเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของผู้มอบอำนาจจะพิจารณาจัดทำขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละเรื่องที่มีการมอบอำนาจ เพียงแต่ต้องมีรายการครบถ้วนตามหัวข้อข้างต้น สำหรับในการรายงานผลการดำเนินการของผู้รับมอบอำนาจนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการกำกับติดตามการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจว่าได้ปฏิบัติไปโดยถูกต้องตามกรอบที่มีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหรือไม่ ดังนั้น ในร่างพระราชกฤษฎีกานี้ สมควรกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่บันทึกการใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจกำหนดไว้เพื่อรายงานให้ผู้มอบอำนาจได้ทราบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์บันทึกการใช้อำนาจที่ผู้มอบอำนาจกำหนดดังกล่าว โดยอาจกำหนดไว้ในหนังสือการมอบอำนาจก็ได้

โดยที่ในการปฏิบัติราชการนั้น บางกรณีอาจมีความจำเป็นรีบด่วนในการปฏิบัติราชการ ซึ่งผู้มอบอำนาจไม่สามารถมอบอำนาจเป็นหนังสือได้ในขณะนั้น จึงควรกำหนดให้ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจด้วยวาจาก็ได้ แต่ผู้มอบอำนาจต้องทำหนังสือยืนยันการมอบอำนาจในภายหลังด้วย และในกรณีที่ผู้รับมอบอำนาจได้ปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบหมายแล้ว ให้บันทึกรายงานผลการใช้อำนาจดังกล่าวเสนอผู้มอบอำนาจทราบ โดยในบันทึกให้อ้างอิงการมอบอำนาจด้วยวาจาไว้ด้วย ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าการปฏิบัติราชการแทนมีผลเช่นเดียวกับการได้รับมอบอำนาจ แม้ว่าจะยังไม่มี การมอบอำนาจเป็นหนังสือ ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวเป็นหลักการทำงานเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ อีกด้วย

(จ) ความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจ

ร่างพระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจไว้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจว่าเมื่อได้มีการมอบอำนาจกันไว้แล้ว โดยเฉพาะตามหลักการใหม่ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ให้มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่อยู่ต่างส่วนราชการกันได้ ความชัดเจนและความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจนั้นย่อมมีความสำคัญที่ผู้รับมอบอำนาจสามารถมั่นใจว่าตนสามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบอำนาจมาได้อย่างถูกต้อง ซึ่งตามข้อนี้ จะได้กำหนดให้การมอบอำนาจย่อมมีผลทราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนการมอบอำนาจนั้น หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไข

ในกรณีที่ผู้มอบอำนาจได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ หรือโดยเหตุอื่น เช่น ผู้มอบอำนาจอาจกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจไว้ว่า เมื่อเหตุการณ์ที่จะต้องใช้อำนาจนั้นสิ้นสุดหรือหมดลงผู้รับมอบอำนาจไม่สามารถใช้อำนาจที่ผู้มอบอำนาจมอบให้อีกต่อไป เป็นต้น

(จ) การกำกับการปฏิบัติตามระเบียบการมอบอำนาจ

เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามระเบียบนี้มีการนำไปใช้ได้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง อันเกิดจากการปฏิบัติตามระเบียบนี้ จึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ ก.พ.ร. เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ยกเว้นการใช้ บังคับระเบียบนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนกับเรื่องใดหรือหน่วยงานใดที่ไม่สมควรหรือไม่อาจใช้บังคับระเบียบนี้กับการมอบอำนาจในเรื่องนั้นหรือหน่วยงานนั้นได้

(๒) แนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบอำนาจให้ถูกต้อง

(๓) กำหนดให้ส่วนราชการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจ ให้ทราบตามที่เห็นสมควร

โดยที่ร่างพระราชกฤษฎีกานี้จะเป็นหลักเกณฑ์กลางที่ใช้กับทุกส่วนราชการและใช้กับการมอบอำนาจในทุกเรื่อง ในทางปฏิบัติจึงอาจมีปัญหาเกิดขึ้น และเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจในเรื่องใด ให้ลุล่วงไปได้ กรณีจึงกำหนดให้ส่วนราชการที่มีปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ สามารถแจ้ง ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้นได้ นอกจากนี้ เนื่องจาก ก.พ.ร. เป็นผู้กำกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ในเรื่องใดที่ต้องการกำหนดแบบหนังสือ รูปแบบการรายงาน รวมทั้งรายละเอียดวิธีปฏิบัติ เพื่อให้ทุกส่วนราชการนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกัน ก.พ.ร. ย่อมจะสามารถจัดทำรูปแบบกลางหรือให้คำแนะนำแนวทางปฏิบัติต่อไปได้ตามที่เห็นสมควร

๔.๒ การมอบอำนาจในกระทรวงเดียวกัน

เนื่องด้วยร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓๘ ได้กำหนดให้การมอบอำนาจนั้น ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจที่ตนต้องพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นทั้งในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการก็ได้ โดยหมายความรวมถึงการมอบอำนาจข้ามกระทรวงด้วยก็ได้แล้ว ซึ่งในการปฏิบัติราชการนั้น มีข้อแตกต่างกันระหว่างการปฏิบัติราชการในกระทรวงเดียวกัน และการปฏิบัติราชการต่างกระทรวงกัน โดยในการปฏิบัติราชการกระทรวงเดียวกัน ทุกส่วนราชการในกระทรวงจะปฏิบัติงานโดยมีเป้าหมายสอดคล้องกันเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงและนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของกระทรวง ในแง่ของการบริหารงานของกระทรวงจะมีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาและกำกับ การปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในกระทรวง ซึ่งต่างจากการปฏิบัติราชการต่างกระทรวงเพราะจะมีเป้าหมายการดำเนินงานแตกต่างกันและการบังคับบัญชาต่างกัน ฉะนั้น แม้ว่ามาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะบัญญัติให้มอบอำนาจในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการกันได้ และส่วนราชการในกระทรวงคือกรมจะเป็นส่วนราชการต่างกันตามความหมายของร่างมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่งก็ตาม แต่โดยการบริหารราชการในรูปแบบกระทรวงเดียวกันกับต่างกระทรวงมีความแตกต่างกันดังที่กล่าว การกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ หากแยกกำหนดเป็นการมอบอำนาจในกระทรวงเดียวกัน ซึ่งรวมถึงการมอบอำนาจภายในส่วนราชการเดียวกัน และการมอบอำนาจต่างส่วนราชการแต่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน จะทำให้มีความเข้าใจและปฏิบัติราชการได้โดยถูกต้อง ส่วนในกรณีที่จะมอบอำนาจต่างส่วนราชการที่อยู่ในกระทรวงอื่นได้แยกไปกำหนดต่างหากเป็นอีกส่วนหนึ่ง

ในส่วนนี้สมควรที่จะกำหนดถึงหลักเกณฑ์การมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่อยู่ในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการแต่อยู่ในกระทรวงเดียวกันเท่านั้น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(ก) การกำหนดแนวทางในการมอบอำนาจ

โดยที่แต่ละกระทรวงแม้จะประกอบด้วยส่วนราชการต่าง ๆ หลายส่วนราชการที่รับผิดชอบในแต่ละภารกิจแตกต่างกันออกไป แต่ด้วยกระทรวงแต่ละกระทรวงย่อมรับผิดชอบในภารกิจที่เป็นภาพรวมของกระทรวงตามที่กำหนดไว้

ในกฎหมายว่าด้วยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งภารกิจแต่ละภารกิจของส่วนราชการในกระทรวงนั้นย่อมจะต้องมีความเกี่ยวพันกันหรือต่อเนื่องกัน ดังนั้นในการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงจึงย่อมจะต้องมีความเกี่ยวพันกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดการบูรณาการในปฏิบัติราชการในกระทรวงนั้น ๆ จึงเห็นสมควรกำหนดให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการในสังกัด ทั้งในกรณีการมอบอำนาจในส่วนราชการเดียวกันหรือการมอบอำนาจให้กับส่วนราชการอื่นที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงเดียวกันได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุภารกิจของกระทรวงดังกล่าว

(ข) อำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในการจัดให้มีการมอบอำนาจ

เมื่อได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงสามารถที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติในการมอบอำนาจให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงต้องปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ในการบูรณาการในการปฏิบัติราชการของกระทรวงแล้ว แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ของปลัดกระทรวงจะเป็นการกำหนดในภาพรวม ซึ่งในแง่การปฏิบัติงานส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับกรมหรือกองต้องมีการดูแลการมอบอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจและการพิจารณาความเหมาะสมของผู้รับมอบอำนาจ และสอดคล้องกับสภาพของโครงสร้างของส่วนราชการนั้น ๆ ด้วย ร่างข้อ ๑๔ ของพระราชกฤษฎีกานี้ เห็นสมควรกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการในแต่ละระดับต้องจัดให้มีการมอบอำนาจภายในส่วนราชการของตน เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีการกระจายความรับผิดชอบได้อย่างเหมาะสมกับภารกิจของรัฐแต่ละด้าน หรือเพื่อประโยชน์ในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยผู้มอบอำนาจต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนั้นโดยตรง เว้นแต่ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ หรือมีเหตุเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หัวหน้าส่วนราชการอาจจัดให้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เห็นสมควรเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

(ค) หลักเกณฑ์การมอบอำนาจ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติราชการของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา อันได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการในแต่ละระดับ สามารถมอบอำนาจได้เสมอในทุกเรื่องตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พระราชกฤษฎีกานี้จึงสมควรกำหนดหลักการดังกล่าวไว้เป็นหลักการสำคัญสำหรับการไม่มอบอำนาจถือเป็นข้อยกเว้น ซึ่งต้องเป็นกรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น

๑) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้ เพราะถือว่ากฎหมายในเรื่องนั้นได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว

๒) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่สำคัญ เนื่องจากการปฏิบัติงานตามกฎหมายหรือตามระเบียบปฏิบัติราชการ หรือตามมติของคณะรัฐมนตรีในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของกรมโดยตรง และเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องอาศัยการตัดสินใจหรือการดำเนินการในระดับสูง ซึ่งไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นตัดสินใจหรือดำเนินการแทนได้ หรือแม้จะมอบอำนาจก็ต้องนำเรื่องกลับมาให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง เพราะเป็นนโยบายสำคัญ กรณีเช่นนี้หัวหน้าส่วนราชการอาจไม่มอบอำนาจได้ โดยให้อำนาจยังคงเป็นของหัวหน้าส่วนราชการต้องปฏิบัติเองต่อไป

๓) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะการปฏิบัติงานบางเรื่องจำเป็นต้องมีมาตรฐานเป็นแบบอย่างเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นความจำเป็นในทางวิชาการที่งานทุกชิ้นต้องอยู่ในมาตรฐานที่กำหนดโดยผ่านการตรวจงานจากผู้ที่ได้รับผิดชอบสูงสุดของหน่วยงานนั้นคนเดียว เพื่อมิให้มาตรฐานงานผิดพลาด และจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อมาตรฐานของงานนั้นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป กรณีจึงเป็นความจำเป็นที่ไม่อาจมอบอำนาจได้ เว้นแต่จะได้อำนาจมาตรฐานกลางที่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นสามารถนำไปปฏิบัติให้ได้มาตรฐานอย่างเดียวกันเสียก่อน

๔) เป็นเรื่องที่มีอำนาจเห็นว่า อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้ เนื่องจากในบางเรื่องถ้าหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่า หากมีการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติแล้วจะไม่บังเกิดผลดีกว่าปฏิบัติเอง เพราะจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้ การจะไม่มอบอำนาจด้วยเหตุนี้ หัวหน้าส่วนราชการจะต้องชั่งน้ำหนักผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นจริงจากการมอบอำนาจ รวมทั้งไม่มีวิธีแก้ไขเป็นประการอื่นเพื่อให้มีการมอบอำนาจโดยไม่ก่อความเดือดร้อนได้ และหากสามารถแก้ไขโดยการจัดทำหลักเกณฑ์การปฏิบัติหรืออบรมทำความเข้าใจจนสามารถปฏิบัติงานได้แล้วก็ย่อมจะต้องมอบอำนาจต่อไป

การกำหนดเหตุที่จะไม่มอบอำนาจตามระเบียบนี้กำหนดให้อยู่ในดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ โดยไม่ต้องแจ้งเหตุการไม่มอบอำนาจนั้นต่อผู้ใด แต่ต้องมีเหตุผลในการชี้แจงต่อไปได้ หาก ก.พ.ร. วิเคราะห์สภาพการมอบอำนาจของทุกหน่วยงานแล้วบางหน่วยงานปฏิบัติเรื่องการมอบอำนาจแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ โดยอ้างเหตุข้อยกเว้นการมอบอำนาจ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการมอบอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก.พ.ร. อาจใช้อำนาจแนะนำให้หน่วยงานนั้นปฏิบัติให้ถูกต้องได้ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการนั้น อาจถูกประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนของการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่ยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอได้

(ง) การมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่น

ในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการปฏิบัติราชการของกระทรวง ซึ่งบางกรณีผู้มอบอำนาจไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน หรือเพื่อประโยชน์ในภาพรวมของการปฏิบัติราชการของกระทรวง สมควรที่จะได้มีการกำหนดให้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ และผู้มอบอำนาจเห็นว่าไม่สมควรมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับเดียวกันหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกสายบังคับบัญชาของตนภายในส่วนราชการเดียวกันหรือผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นที่อยู่ในสังกัดกระทรวงเดียวกันเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ แต่ต้องแจ้งการมอบอำนาจนั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ชัดเจนให้หัวหน้าส่วนราชการที่ตนสังกัดทราบโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจว่าใช้อำนาจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจหรือไม่อย่างไร ต่อไป

หลักการในเรื่องนี้เป็นข้อยกเว้นจากการมอบอำนาจซึ่งโดยปกติจะเป็นการมอบอำนาจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน แต่ในการปฏิบัติราชการบางเรื่องอาจต้องมอบให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ จึงกำหนดเป็น ๒ กรณี คือ ในส่วนราชการเดียวกันเป็นผู้อำนวยการกองอาจมอบอำนาจให้กับผู้อำนวยการกองคนอื่นที่อยู่ในกรมเดียวกันหรือมอบอำนาจให้ข้าราชการระดับอื่นที่อยู่ในกองอื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ และอาจมอบอำนาจให้ต่างส่วนราชการในกระทรวงเดียวกันได้ เช่น อธิบดีกรมหนึ่งอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกรมอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งส่วนราชการเหล่านี้อยู่ในกระทรวง

เดียวกัน การมอบอำนาจจึงกระทำได้เสมอ เพราะอยู่ในกำกับของปลัดกระทรวงเดียวกัน

สำหรับหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นในส่วนนี้ เห็นสมควรให้นำมาใช้บังคับกับส่วนราชการระดับกระทรวงที่เรียกชื่ออย่างอื่นหรือส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะมีการบริหารราชการเป็นเอกเทศมิได้อยู่ในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเช่นกัน

๔.๓ การมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการต่างกระทรวง

ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓๘ นอกจากกำหนดให้การมอบอำนาจนั้น ผู้มอบอำนาจจะสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการ แต่สังกัดกระทรวงเดียวกันก็ได้แล้ว ยังอาจที่จะมอบอำนาจข้ามกระทรวงอื่นอีกก็ได้ ดังนั้น ในส่วนนี้สมควรที่จะกำหนดถึงหลักเกณฑ์การมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่อยู่ในส่วนราชการต่างกระทรวง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(ก) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะต้องพึงปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการต่างกระทรวงได้ แต่การมอบอำนาจต้องมีใช่เป็นการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เพื่อประสงค์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดจะได้กำกับดูแลการใช้อำนาจที่ได้รับมอบให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป โดยจะเป็นผู้ใช้อำนาจเองหรือมอบต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่สำหรับการมอบอำนาจให้ส่วนราชการที่อยู่ต่างกระทรวงนี้เป็นการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามภารกิจในการใช้อำนาจนั้น ซึ่งในร่างพระราชกฤษฎีกาจะได้อำนาจให้สามารถมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้ แต่จะต้องมีการทำบันทึกความตกลงระหว่างส่วนราชการที่มอบอำนาจและที่รับมอบอำนาจไว้แล้ว เพื่อให้เกิดความชัดเจนและได้มีการพิจารณาาร่วมกันถึงการมอบอำนาจนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจ วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ และการพิจารณาผู้ดำรงตำแหน่งที่จะใช้อำนาจนั้นมีความเหมาะสมและขีดความสามารถเพียงพอในการใช้อำนาจด้วยหรือไม่ และการมอบอำนาจนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

สำหรับบันทึกความตกลงดังกล่าวต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจที่ได้มอบแนวทาง นโยบาย และข้อสงวนของใช้อำนาจ และรายการเกี่ยวกับชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่ติดต่อได้ในกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับกระบวนการใช้อำนาจ และในกรณีที่ทำความตกลงและมอบอำนาจกันตามที่ตกลงแล้ว สมควรกำหนดให้ส่งสำเนาบันทึกความตกลงและหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ ก.พ.ร. เพื่อที่จะติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการมอบอำนาจนั้นตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วย

เหตุที่กำหนดให้การมอบอำนาจต่างกระทรวงต้องมีการทำบันทึกความตกลงระหว่างกันนั้น เนื่องจากโดยหลักของการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนนั้นต่างกับการตั้งตัวแทน โดยการมอบอำนาจไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับมอบอำนาจ ฉะนั้น เมื่อมีการมอบอำนาจแล้วแม้กระทำฝ่ายเดียว ผู้รับมอบอำนาจก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเสมอ แต่หลักนี้สามารถนำมาใช้กับการมอบอำนาจภายในส่วนราชการเดียวกันได้ เพราะมีระบบการบังคับบัญชากำกับอยู่ด้วย แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เปลี่ยนแปลงหลักการมอบอำนาจโดยให้มอบอำนาจต่างส่วนราชการกันได้ด้วย จึงมีข้อที่จะต้องคำนึงว่าส่วนราชการที่ต่างกัน อำนาจการบังคับบัญชาก็ต่างกันด้วย การใช้หลักเรื่องการมอบอำนาจฝ่ายเดียวก็มีผลบังคับได้ อาจเกิดข้อติดขัดหรือขัดแย้งกันในการปฏิบัติราชการ จึงควรต้องใช้หลักความเข้าใจกันในการปฏิบัติราชการมาผสมผสานด้วย ซึ่งสำหรับการมอบอำนาจต่างส่วนราชการในกระทรวงเดียวกันได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ปลัดกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ใช้บังคับในทุกส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงได้ แต่ถ้าเป็นกรณีการมอบอำนาจต่างกระทรวงจำเป็นต้องมีการทำความตกลงกันเพื่อเป็นการยอมรับการปฏิบัติราชการที่จะมีการมอบอำนาจและสามารถกำหนดเป้าหมายและความรับผิดชอบร่วมกันได้

(ข) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือ ก.พ.ร. มีมติให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดระหว่างส่วนราชการต่างกระทรวง กรณีนี้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็ต้องมีหน้าที่มอบอำนาจให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีหรือ ก.พ.ร. มีมติดังกล่าว ซึ่งการมอบอำนาจในลักษณะนี้มีใช่เป็นการตกลงกันระหว่างส่วนราชการจึงไม่จำเป็นต้องมีการทำบันทึกความตกลงแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ เมื่อการมอบอำนาจกรณีนี้เป็นกรณีที่เกิดจากคณะรัฐมนตรีหรือ ก.พ.ร. มีมติให้มีการมอบอำนาจ คณะรัฐมนตรีหรือ ก.พ.ร. จึงอาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจและการปฏิบัติราชการไว้ อย่างไรก็ดี ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นั้นด้วยก็ได้

สำหรับหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นในส่วนนี้ เห็นสมควรให้นำมาใช้ บังคับกับส่วนราชการระดับกระทรวงที่เรียกชื่ออย่างอื่นหรือส่วนราชการที่มีหัวหน้า ส่วนราชการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน

๔.๔ การมอบอำนาจให้แก่ศูนย์บริการร่วม

โดยที่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเป็นไปเพื่อรวบรวม ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในภารกิจเรื่องเดียวกันหรือมีความ เกี่ยวพันกันมารวมอยู่ในแห่งเดียวกัน เพื่อที่จะให้บริการหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ ประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ให้ได้รับบริการที่รวดเร็วและครบถ้วนในเรื่องที่ประชาชน ผู้นั้นมาติดต่อ แต่อย่างไรก็ดี การที่ศูนย์บริการร่วมนี้จะดำเนินการตามหลักการ ดังกล่าวได้จำเป็นต้องได้รับการมอบอำนาจจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของศูนย์บริการร่วมด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในร่างพระราช กฤษฎีกาที่จะได้กำหนดขึ้นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบอำนาจนี้ จึงต้องกำหนดเรื่อง การมอบอำนาจให้ศูนย์บริการร่วมด้วย โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ เมื่อมีการจัดตั้ง ศูนย์บริการร่วมขึ้นแล้ว ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องมอบ อำนาจทั้งปวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของศูนย์บริการร่วมนั้น ให้แก่ผู้มีหน้าที่ ปฏิบัติในศูนย์บริการร่วม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์บริการ ร่วมนั้น สำหรับรายละเอียดของอำนาจและระยะเวลาที่ศูนย์บริการร่วมจะใช้อำนาจ ที่ได้รับมอบได้เท่าใดนั้น เนื่องจากกรณีดังกล่าวจะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการ จัดตั้งศูนย์บริการร่วมแต่ละศูนย์ว่าจะรับผิดชอบในเรื่องใด เพราะฉะนั้น อำนาจที่จะ มอบและระยะเวลาในการมอบอำนาจ จึงสมควรกำหนดให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรี หรือ ก.พ.ร. กำหนดต่อไป

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการใช้ อำนาจที่ได้รับมอบของศูนย์บริการร่วม สมควรกำหนดให้ศูนย์บริการร่วมต้องจัดทำ รายงานการใช้อำนาจดังกล่าวเสนอ ก.พ.ร. และผู้มอบอำนาจเพื่อทราบเป็นระยะอย่างน้อย เดือนละหนึ่งครั้งด้วย

โดยที่การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม นั้นเป็นไปตามนโยบายของ คณะรัฐมนตรี เพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้รับความสะดวกในการติดต่อราชการให้ ได้มากที่สุด เมื่อเป็นการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี จึงสมควร กำหนดเป็นหลักเกณฑ์พิเศษโดยบังคับให้มีการมอบอำนาจเพื่อให้ศูนย์บริการร่วม

สามารถปฏิบัติงานได้ โดยสำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม และโดยที่การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมนั้นปกติจะเป็นไปตามข้อเสนอของ ก.พ.ร. จึงควรให้ ก.พ.ร. เป็นผู้กำกับดูแลด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจที่จะมอบและระยะเวลาในการมอบอำนาจได้ด้วย

๔.๕ การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น สาระสำคัญที่จะกำหนดในร่างพระราชกฤษฎีกาที่จะได้กำหนดขึ้นนี้ จะต้องมียละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดให้ส่วนราชการสามารถมอบอำนาจทั้งที่เป็นการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนภูมิภาค หรือในส่วนกลาง และสามารถมอบอำนาจได้ทุกเรื่องที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการ และตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนั้น ส่วนราชการทุกแห่งที่มีงานปฏิบัติในจังหวัดจะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อที่จะบริหารงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ ซึ่งหลักเกณฑ์และรายละเอียดการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบนี้ มีดังต่อไปนี้

(ก) การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

กำหนดให้การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการในจังหวัดให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการได้ในลักษณะครอบคลุมทันต่อเหตุการณ์ หรือใช้ดุลยพินิจให้เอื้อต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเพิ่มให้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแลบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ

โดยในแนวทางการบริหารงานแนวทางใหม่ซึ่งจะกำหนดให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางการพัฒนาในเขตพื้นที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ โดยจะบริหารงานไปตามแผนพัฒนาจังหวัด มิใช่กำหนดนโยบายโดยตรงจากส่วนกลาง โดยส่วนกลางจะเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัด ด้วยเหตุนี้ สาระสำคัญของการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามร่างพระราชกฤษฎีกาที่จะกำหนดขึ้นนี้จึงมุ่งหมายให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจทุกเรื่องที่ต้องมีการดำเนินการในเขตจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ครบถ้วน เพื่อให้ผู้ว่าราชการ

จังหวัดมีอำนาจตามกฎหมายที่จะวางแผนและกำกับดูแลการใช้อำนาจต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลสำเร็จหรือปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง

(ข) การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในจังหวัด

ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัดแล้ว สมควรที่จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจต่อไปยังผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานแทนในงานตามภารกิจของส่วนราชการที่ได้มอบอำนาจมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มอบอำนาจต่อ จะมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจทั่วไปข้างต้น ด้วย กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงความสะดวก ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดในการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจที่ได้รับมานั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในจังหวัดเพื่อใช้อำนาจนั้นต่อไป มีดังนี้

(๑) ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ประสงค์ให้มีการมอบอำนาจไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรง

(๒) ในกรณีที่อำนาจนั้นมิได้เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ให้แก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาตามหลักการการมอบอำนาจโดยทั่วไป

สำหรับในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช้อำนาจที่ได้รับมอบอำนาจมาด้วยตนเอง แต่ได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นข้างต้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อผู้มอบอำนาจชั้นต้น อันได้แก่ บรรดาหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ นั้น เพื่อทราบด้วย เพื่อประโยชน์ในการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการใช้อำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจนั้นต่อไป

(ข) การมอบอำนาจของนายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

ในการบริหารงานของส่วนภูมิภาคนั้น หากได้มีการมอบอำนาจให้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดด้วยแล้ว บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวสามารถมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องได้เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้น เพื่อให้เกิดความครบถ้วน จึงกำหนดให้การมอบอำนาจของนายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบอำนาจด้วยเช่นกัน

(ค) การปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจในจังหวัด

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๕๓/๑ ได้บัญญัติให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อใช้ในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ดังนั้น สมควรกำหนดให้ในการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจมาจากบรรดาหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจากผู้ดำรงตำแหน่งใดในจังหวัด นั้น ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ได้จัดทำขึ้นด้วย

นอกจากนั้น โดยที่ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้มีการบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกันในกลุ่มจังหวัดที่มีลักษณะหรือปัญหาเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เพื่อให้มีการบริหารงานเป็นไปในแนวทางเดียวกันมีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยมีรองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในแต่ละกลุ่มจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์จะกำหนดแผนปฏิบัติการของยุทธศาสตร์แต่ละด้าน และให้จังหวัดนำแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดเรื่องการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ จึงต้องกำหนดเพื่อรองรับในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มจังหวัดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการกิจใดให้สอดคล้องกัน การมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนกลางไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดในจังหวัดเพื่อปฏิบัติราชการแทนและการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้รับมอบอำนาจ ภายในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน ต้องสอดคล้องกับแนวทางที่ที่ประชุมร่วมระหว่างรองนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับ

ดูแลกลุ่มจังหวัดดังกล่าวและตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเดียวกันนั้นได้กำหนดไว้ด้วย

(ง) การกำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

หลักการการกำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ เป็นการดำเนินการที่สำคัญประการหนึ่งในการมอบอำนาจที่ต่อเนื่องกับการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจหน้าที่ รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการสร้างควมมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้มอบอำนาจจะต้องคอยช่วยเหลือและแนะนำการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติราชการ และเมื่อได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการแผ่นดินสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมาจากหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ด้วยแล้ว จึงสมควรที่จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และในกรณีที่เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจปฏิบัติราชการแทนโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นโดยตรงก็ได้

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้ หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน หรือเป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้ ประการใดประการหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มอบอำนาจนั้นก็ได้ แต่ต้องแจ้งการไม่มอบอำนาจพร้อมทั้งเหตุผลให้ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจทราบ ทั้งนี้ ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ให้นำข้อขัดแย้งนั้นเสนอ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

๔.๖ การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ

ด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้มีการบริหารราชการในต่างประเทศแยกออกจากการบริหารราชการปกติ เพื่อให้เหมาะสมกับการทำหน้าที่เป็นผู้แทนประเทศ

ในต่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการที่ประจำต่างประเทศมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน ในร่างพระราชกฤษฎีกาที่จะกำหนดขึ้นนี้จึงยังต้องคงเรื่องของการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศไว้ด้วย เพื่อให้การบริหารงานของหัวหน้าคณะผู้แทนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด มาตรา ๕๐/๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

๔.๗ การมอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้เช่นเดียวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ ซึ่งได้เคยกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงสมควรนำหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้ด้วย โดยคงหลักการไว้เช่นเดิม กล่าวคือ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หลักเกณฑ์ที่จะกำหนดขึ้น จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม หลักการเกี่ยวกับการมอบอำนาจเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน จึงสมควรเป็นแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนด้วย โดยให้ส่วนราชการที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ใช้อำนาจในการกำกับดูแลนั้นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดระเบียบเรื่องการมอบอำนาจขึ้นไว้ให้เหมาะสมกับภารกิจในการให้บริการประชาชนโดยระเบียบที่จะกำหนดขึ้นควรจะเป็นไปในแนวทางเดียวกับหลักการข้างต้น

๔.๘ การมอบอำนาจของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

ด้วยลักษณะการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน จะมีอิสระในการบริหารงานของตนเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงไม่สามารถนำระเบียบนี้ไปใช้บังคับได้โดยตรง แนวทางแก้ไขจึงใช้หลักการเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องกระทำผ่านคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงต้องออกระเบียบว่าด้วยการมอบอำนาจให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้

บทที่ ๓

ข้อแตกต่างของการมอบอำนาจระหว่าง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ความนำ

โดยที่หลักการเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้เปลี่ยนแปลงไปจากหลักการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ค่อนข้างมาก ได้แก่

- (๑) การไม่จำกัดผู้ดำรงตำแหน่งในการรับมอบอำนาจ
- (๒) การมอบอำนาจบางส่วนราชการกันได้
- (๓) การแยกเรื่องการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไปกับการมอบอำนาจในการอนุญาต
- (๔) การมอบอำนาจช่วง

ข้อแตกต่างดังกล่าวข้างต้น เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการมอบอำนาจที่ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติสืบทอดกันมาช้านาน การที่จะดำเนินการตามหลักการใหม่นั้นในช่วงแรก ๆ จึงย่อมมีปัญหาและอุปสรรคในความเข้าใจอยู่เป็นระยะหนึ่ง ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในระหว่างหลักการการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และหลักการใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในที่นี้จึงจะเปรียบเทียบข้อแตกต่างในสาระสำคัญของหลักการดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๓.๑ การไม่จำกัดผู้ดำรงตำแหน่งในการรับมอบอำนาจ

ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการหรือดำเนินการใดตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการจะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้เฉพาะตามตำแหน่ง

ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒) เท่านั้น จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีได้กำหนดไว้ในมาตรานี้มิได้ สำหรับการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ (๑) ถึง (๑๒) คณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดระเบียบเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นมอบอำนาจให้แก่บุคคลใดก็ได้ตามที่คณะรัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่สำหรับการมอบอำนาจตามร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้เปลี่ยนหลักการดังกล่าว โดยตามหลักการใหม่ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓๘ นี้ จะมีได้กำหนดตำแหน่งเฉพาะที่ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนไว้ หากแต่เปิดกว้างให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ และไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้ซึ่งอยู่ในส่วนราชการเดียวกันเท่านั้น หากแต่มุ่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพ มีความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ กระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติในการมอบอำนาจ เพื่อให้การปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปตามแผนปฏิบัติราชการรวมทั้งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งปฏิบัติราชการในส่วนราชการนั้น การมอบอำนาจตามหลักการใหม่นี้ยังคงคำนึงถึงหลักการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อยู่ โดยผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการนั้นจะไปวางหลักเกณฑ์ให้ผู้มอบอำนาจมอบอำนาจให้แก่ผู้มีความเหมาะสมและมีขีดความสามารถเพียงพอในการใช้อำนาจนั้นให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจต่อไปด้วย

สำหรับหลักการใหม่ในเรื่องการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓๘ จะมีได้กำหนดตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจไว้ก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า จะมีได้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตัวผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจ หากแต่บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาการมอบอำนาจของผู้มอบอำนาจและหลักเกณฑ์ของผู้รับมอบอำนาจ โดยในส่วนของผู้มอบอำนาจจะต้องมอบอำนาจโดยพิจารณาถึงประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพ มีความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ กระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งในการพิจารณาว่าจะมอบอำนาจให้แก่ผู้ใดนั้น

ก็จะพิจารณาถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่งราชการ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ของผู้รับมอบอำนาจ ความรวดเร็วและการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบและการสร้างมีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งความสอดคล้องกับภารกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ ดังนั้น แม้ตามหลักการใหม่ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะมีได้ระบุตัวผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจไว้ก็ตาม แต่ในการพิจารณาของผู้มอบอำนาจย่อมต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจต่อไป

๓.๒ การมอบอำนาจต่างส่วนราชการ

ตามหลักการมอบอำนาจในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๘ นั้น นอกจากจะต้องมอบอำนาจผู้ดำรงตำแหน่งที่ระบุไว้ใน (๑) ถึง (๑๒) โดยจะมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีได้บัญญัติไว้ไม่ได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดระเบียบให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นสามารถมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้ แล้ว ยังได้กำหนดไว้ด้วยว่าผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการอื่นนอกจากส่วนราชการเดียวกันไม่ได้ เนื่องจากยังยึดในหลักการที่มาตรา ๓๘ ได้กำหนดตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจไว้แล้วตาม (๑) ถึง (๑๒) ซึ่งถือว่าเป็นการระบุตำแหน่งหน้าที่ราชการในส่วนราชการเดียวกันเท่านั้น การมอบอำนาจข้ามส่วนราชการไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะเป็นการไม่ถูกต้องในเรื่องโครงสร้างการบริหารราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะมีสายการบังคับบัญชาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการอยู่

สำหรับหลักการใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓๘ นี้ เมื่อมิได้กำหนดเกี่ยวกับการจำกัดตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจไว้ โดยให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ร่างมาตรา ๓๘ นี้ ยังได้กำหนดให้ผู้มอบอำนาจสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นทั้งในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการก็ได้ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงสามารถมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการต่างกระทรวงด้วยก็ได้ ซึ่งการกำหนดให้สามารถมอบอำนาจต่างส่วนราชการได้นี้ นอกจากเพื่อให้วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นไปเพื่อให้การปฏิบัติราชการในภารกิจ

ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในภารกิจของรัฐปัจจุบัน มิได้มีเพียงส่วนราชการแห่งเดียวเป็นผู้รับผิดชอบ หากแต่ยังมีความเกี่ยวพันหรือมีกระบวนการต่อเนื่องกับส่วนราชการอื่นที่อาจอยู่ในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวงก็ได้ และยิ่งไปกว่านั้นในภารกิจของรัฐเรื่องต่าง ๆ ยังมีส่วนราชการภายในของแต่ละกระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวด้วย ดังนั้น การที่จำกัดการมอบอำนาจได้เพียงแต่ภายในส่วนราชการเดียวกันโดยอ้างปัญหาในเรื่องโครงสร้างและการกำกับการใช้อำนาจเท่านั้นจึงไม่สามารถตอบสนองนโยบายการบริหารงานภาครัฐให้เกิดความรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกและความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งตามหลักการใหม่ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓๘ นี้ ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงใช้อำนาจปฏิบัติราชการแทนได้ในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง อันทำให้บรรลุเป้าหมายของภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัวยิ่งขึ้น และไม่ถูกจำกัดโดยข้อจำกัดการห้ามมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีได้อยู่ในส่วนราชการเดียวกันหรือจะต้องรอให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้เสียก่อนดังเช่นที่ผ่านมา

สำหรับหลักการที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กำหนดให้สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่อยู่ต่างส่วนราชการนี้ มิใช่หลักการใหม่แต่อย่างใดหากแต่มีการดำเนินการมาเป็นระยะหนึ่งแล้ว โดยที่ผ่านมานั้นได้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ เช่น การกำหนดให้ผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมมีอำนาจในการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมได้ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเห็นได้ว่าอำนาจในการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนั้น โดยปกติเป็นอำนาจของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนอำนาจในการอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานนั้น เป็นอำนาจของกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่โดยที่ภารกิจในพื้นที่เขตนิคมอุตสาหกรรมที่จะส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมให้ดำเนินการไปอย่างรวดเร็วและคล่องตัว รวมทั้งอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของผู้ประกอบกิจการให้มีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงได้กำหนดให้อำนาจในการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือโรงงานซึ่งปกติเป็นของหน่วยงาน

อื่นมาเป็นของผู้นำการนิคมอุตสาหกรรม ที่จะใช้อำนาจดังกล่าวนั้นในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเพื่อที่จะบรรลุดุประสงค์ของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งกรณีดังกล่าวได้แก่หลักการเดียวกันกับการกำหนดให้การมอบอำนาจนั้นสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งอยู่ต่างส่วนราชการได้ เพราะฉะนั้นโดยผลตามหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่มีได้กำหนดให้ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมิได้อยู่ในส่วนราชการเดียวกันไม่ได้แล้ว การมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของส่วนราชการอื่นเพื่อที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบไปปฏิบัติภารกิจที่ตนรับผิดชอบได้ จึงสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องตั้งแนวทางที่ผ่านมา

๓.๓ การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไปกับการมอบอำนาจในเรื่องการอนุญาต

ตามที่ร่างมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้บัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ” นั้น เมื่อพิจารณาแล้วแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมาย หรือตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการในเรื่องใด ๆ สามารถมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ทั้งสิ้น โดยถือว่าอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจทั่วไป ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ย่อมมีดุลยพินิจที่จะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอตามความเหมาะสมของการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่องที่เหมาะสมให้มีการกระจายอำนาจต่อไปเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้สั่งการในเรื่องใด ตัวอธิบดี

ในฐานะผู้ทรงอำนาจอาจมอบอำนาจในการสั่งการนั้นให้รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ใช้ อำนาจแทนก็ได้ ซึ่งรวมถึงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการใช้อำนาจ ตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการด้วย เช่น การอนุมัติการลา การสั่งซื้อสิ่งจ้าง หรือ การเบิกเงินสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น แต่หากเป็นอำนาจเฉพาะที่กฎหมายระบุตัวผู้ใช้ อำนาจไว้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทาง ราชการนั้นแล้ว ก็จะต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้นที่จะไม่นำหลักการมอบอำนาจทั่วไปตามที่ บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับ เพราะเท่ากับในหลักการในเรื่อง การมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้การยอมรับกฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจเฉพาะเจาะจง ว่ากฎหมายนั้น มีวัตถุประสงค์เฉพาะที่จะระบุถึงตัวผู้ใช้อำนาจไว้ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ซึ่งทำให้ เกิดความชัดเจนที่เป็นข้อโต้แย้งกันในเรื่องการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าอำนาจที่ผู้มอบ อำนาจจะมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปปฏิบัติราชการแทนนั้นรวมถึงบรรดา อำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะด้วยหรือไม่ โดยการแก้ไขปัญหาดัง กล่าวต้องอาศัยการตีความกฎหมายแต่ละเรื่องไปซึ่งอาจเป็นไปได้ในแนวทางเดียวกัน หรือแตกต่างกันก็ได้

โดยที่ในการตีความในเรื่องการมอบอำนาจทั่วไปกับอำนาจเฉพาะ ครั้งล่าสุดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้บันทึกสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และอธิบดีกรมอนามัย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงหลักการข้างต้น ซึ่งสรุปความได้ว่า “... แม้ มาตรา ๓๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่า ราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน ถ้าไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติ ของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่อง การมอบอำนาจไว้ก็ตาม แต่การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตาม บทบัญญัติดังกล่าวจะต้องเป็นการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน เฉพาะแต่อำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไปเท่านั้น...” และในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ

เฉพาะได้ให้ความเห็นไว้ว่า “...ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และกำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันให้คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นที่สุดท้าย บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ดังกล่าวนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้มีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ต้องเป็นผู้มีสถานะและมีอำนาจหน้าที่ที่จะเยียวยาความเดือดร้อนของบุคคล เนื่องจากคำสั่งของผู้ที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นที่ยุติและเป็นที่สุดในฝ่ายบริหารด้วยเหตุนี้ อำนาจในการพิจารณาและการออกคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมิใช่อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป แต่มีลักษณะเป็นอำนาจโดยเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขที่ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งหากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ก็ต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจน...”

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น แสดงให้เห็นการแยกออกจากกันระหว่างอำนาจทั่วไปและอำนาจเฉพาะ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่พึงจะต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามอำนาจดังกล่าวจะสามารถมอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้หรือไม่ รวมทั้งตามหลักการในเรื่องการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ก็ได้แยกเรื่องอำนาจทั่วไปกับอำนาจเฉพาะไว้ออกจากกัน ซึ่งการมอบอำนาจเฉพาะสมควรจำกัดไว้ให้สามารถมอบอำนาจได้เฉพาะแก่ผู้ดำรงตำแหน่งและตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนด เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการใช้อำนาจเฉพาะนั้น (สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจและหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตนั้น ปรากฏในผลการศึกษาเรื่องการตราพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการมอบอำนาจอนุญาต)

๓.๔ การมอบอำนาจช่วง

หลักการตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติเมื่อมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมานั้นจะต้องใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาด้วยตนเอง ห้ามมิให้มีการมอบอำนาจต่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาอีก ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะแล้วว่าได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้าง ซึ่งการกำหนดไว้ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งที่สมควรจะให้เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ว่าสมควรเป็นผู้ใดบ้าง ดังนั้นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจึงผูกพันที่จะให้การมอบอำนาจแก่ผู้ใด ผู้นั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้นโดยตรง และต้องยุติเพียงแค่นั้น ทั้งนี้ก็เพื่อความชัดเจนในการบริหารราชการ

สำหรับข้อยกเว้นการมอบอำนาจต่อตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้แก่ กรณีที่ผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ซึ่งเหตุผลที่ยกเว้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจต่อได้เพียงผู้เดียว เป็นเพราะการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรับมอบอำนาจจากทุกส่วนราชการนั้นเป็นการรับมอบอำนาจมากำกับดูแลการปฏิบัติราชการในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะให้เป็นผู้ปฏิบัติงานให้กับทุกส่วนราชการในทุกเรื่องด้วยตนเอง จึงต้องมีการมอบอำนาจต่อให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนได้ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่สำหรับหลักการมอบอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๓๙ ได้กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมานั้นสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมานั้นต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปก็ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกันที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมุ่งจำกัดการมอบอำนาจให้ยุติลงเพียงแค่ผู้รับมอบอำนาจที่รับมอบอำนาจจากผู้มอบอำนาจโดยตรงเท่านั้น โดยอ้างเหตุผลที่ว่ากฎหมายได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งที่สมควรจะให้เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการ แต่ตามหลักการในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ มุ่งที่

วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจเป็นสำคัญ กล่าวคือ การมอบอำนาจต้องเป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และความรวดเร็วและการกระจายความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ประกอบกับในปัจจุบันภารกิจต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากจะอยู่ในความรับผิดชอบของหลายส่วนราชการแล้ว เช่น การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการหลายหน่วย นอกจากนั้น ด้วยตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติราชการของบรรดาสวนราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในภารกิจเหล่านั้น พยายามที่จะกระจายความรับผิดชอบลงไปสู่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรื่องนั้นโดยตรงหรือแก่เจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาในภาพรวมของภารกิจนั้นให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

ในลักษณะภารกิจของรัฐปัจจุบัน หากยังคงหลักการห้ามมิให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมาจากผู้มอบอำนาจขั้นต้นต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น โดยหลักการของการมอบอำนาจและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่มุ่งหมายในการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อสามารถให้บริการ อำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยความรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การที่กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนี้ มิใช่เป็นเรื่องปล่อยปละละเลยให้ผู้รับมอบอำนาจใช้ดุลยพินิจตามใจชอบในการที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ใดก็ได้ แต่ยังคงหลักการตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะต้องใช้อำนาจนั้นจะต้องมีความเหมาะสมและรับผิดชอบเพียงพอในการใช้อำนาจนั้น เพราะผลของการสั่งการของทางราชการย่อมมีผลผูกพันรัฐและเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ในร่างมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงได้กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจที่มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนั้นสามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ควบคุมการใช้อำนาจต้องกำหนดในลักษณะที่พึงระวังว่าจะต้องไม่เป็นการสร้างขั้นตอนขึ้นมาใหม่ที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยความล่าช้าหรือยุ่งยากกว่าเดิม โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังผู้ดำรงตำแหน่งที่สมควรจะให้เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการแทนผู้มอบอำนาจด้วย