

การปฏิบัติราชการแทน

สุชุม ธรรมประทีป
คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานกองการเจ้าหน้าที่

สวัสดิ์ศรีรับท่านผู้อ่านที่เคารพทุกท่าน ฉบับก่อนได้พูดถึงความแตกต่างของการใช้คำว่า “**รักษา** ราชการแทน” กับ “**รักษาการในตำแหน่ง**” กันไปแล้ว ก็ได้มีบางท่านขอให้เขียนเกี่ยวกับเรื่องการ “ปฏิบัติ ราชการแทน” ด้วย จะได้เรียนรู้กันครบวงจรกันไปเลย ก็ขอค้นคว้ามาตอบสนองงกุศลเจตนาของท่านด้วยความ ยินดีครับ

การ “**ปฏิบัติราชการแทน**” นั้น โดยปกติเป็นคำที่ใช้ในเรื่องของการมอบอำนาจ เพื่อกระจาย อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากผู้บริหารให้กับผู้บริหารระดับรองๆ ลงมาหรือให้กับผู้มีหน้าที่ปฏิบัติในงาน นั้นๆ โดยตรง ทั้งนี้ก็เพื่อทำให้การปฏิบัติราชการและการให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว ยืดหยุ่นคล่องตัว ไม่ต้องเสียเวลารอคอยให้ผู้มีอำนาจลงนามในการอนุญาต/อนุมัติ/สั่งการ หรือการดำเนินการอื่น ไตตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่เพียงคนเดียว จึงเท่ากับเป็นการลดระยะเวลาและขั้นตอนการทำงานได้เป็นอย่างดี สะดวกทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการ ตัวผู้บริหารเองก็จะได้มีเวลาไปคิดอ่านวางแผนและบริหารจัดการ นโยบาย/ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์การขับเคลื่อนงานในภาพกว้างในเรื่องใหญ่ๆ และสำคัญๆ ได้อย่างเต็มที่ ในส่วน ของผู้ปฏิบัติงานก็สามารถทำงานได้เบ็ดเสร็จทันใจประชาชนหรือผู้รับบริการที่จะไม่ต้องเสียเวลารอนาน จนเกินไปเป็น 3 วัน 7 วัน หรือเป็นอาทิตย์ เป็นเดือนครึ่งเดือนเหมือนสมัยก่อน ดังเราจะเห็นได้ชัดเจนในกรณี การปรับปรุงระบบการให้บริการต่อทะเบียนรถของกรมการขนส่งทางบกที่ดำเนินการให้บริการอย่างสะดวก รวดเร็วทันใจปวงประชาอยู่ในปัจจุบัน และอีกหลายๆ หน่วยงานได้มีการจับมือร่วมกันให้บริการในลักษณะ ศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) ก็มีจำนวนมากและหลากหลาย เป็นต้น

ในยุคแรกๆ ของการปฏิรูประบบราชการช่วงสิบปีเศษที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จะมุ่งเน้นเป็นลำดับต้นๆ ในการผลักดันให้ทุกส่วนราชการให้ความสำคัญ ดำเนินการในเรื่องของการมอบอำนาจอย่างมาก โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพประสิทธิผลการดำเนินงานของ ส่วนราชการต่างๆ อย่างชัดเจน จนทำให้ทุกส่วนราชการต่างหันมาทบทวนเพื่อปรับระบบการทำงานโดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนให้มีการมอบอำนาจและพัฒนาปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนการ ทำงานต่างๆ ให้สั้น กระทัดรัด มีกำหนดเวลาและขั้นตอนการทำงานที่เป็นมาตรฐานชัดเจน เปิดเผย และโปร่งใส ประกาศให้สาธารณชนรับรู้รับทราบโดยทั่วกันทุกขั้นตอน เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพในการให้บริการแก่ ประชาชน

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นในวงกว้างซึ่งมีผลเป็นที่น่าพอใจของประชาชนอย่างเห็น ได้ชัด แต่เพื่อไม่ให้ประเด็นขยายวงกว้างเกินไปกว่าเจตนาที่ต้องการสื่อสาร ผู้เขียนจึงขอตัดประเด็นมาพูดถึงการใช้ คำว่า “**ปฏิบัติราชการแทน**” ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรกับการ “**รักษาราชการแทน**” และ “**รักษาการใน ตำแหน่ง**” และการปฏิบัติราชการแทนมีการบัญญัติใช้กันอย่างไรพอสังเขป เป็นหลักนะครับ

การ “**รักษาราชการแทน**” และ “**รักษาการในตำแหน่ง**” ใช้ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน โดยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทน หรือรักษาการในตำแหน่งนั้นๆ จะมีอำนาจเต็มหรือเทียบเท่ากับผู้ที่ตนมาปฏิบัติหน้าที่แทน 100 เปอร์เซ็นต์ (เช่น อธิบดีมีอำนาจอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินเท่าใด รองอธิบดีหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทน อธิบดี ก็มีอำนาจอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินเท่ากับที่อธิบดีมีอำนาจทุกประการ เป็นต้น)

ส่วนการ “**ปฏิบัติราชการแทน**” ใช้ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน โดยที่ผู้นั้น (ผู้มอบอำนาจ) ยังคงดำรงตำแหน่งและยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ และผู้ที่ได้รับมอบอำนาจนั้นจะปฏิบัติหน้าที่แทนได้เฉพาะเรื่อง (และตามส่วนของอำนาจ) ที่ได้รับมอบอำนาจให้เท่านั้น ทั้งนี้ผู้มอบอำนาจยังคงมีอำนาจที่มอบให้ไปนั้นอยู่เช่นเดิม มิได้สูญเสียอำนาจที่มอบให้ไปแต่ประการใดทั้งสิ้น (เช่น อธิบดีมอบอำนาจให้รองอธิบดีมีอำนาจอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินไม่เกิน 5 ล้านบาท มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนัก/กอง มีอำนาจอนุมัติในวงเงินไม่เกิน 4 แสนบาท รองอธิบดีและผู้อำนวยการสำนัก/กอง นั้นๆ ก็จะใช้อำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างได้ในวงเงินอันจำกัดตามส่วนแห่งอำนาจที่ได้รับมอบมาเท่านั้น จะอนุมัติเกินกว่าวงเงินที่ได้รับมอบอำนาจมานั้นไม่ได้ เป็นต้น)

การรักษาราชการแทน มีบัญญัติไว้ในมาตรา 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 56 และ 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การรักษาการในตำแหน่ง มีบัญญัติไว้ในมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ส่วนการ**ปฏิบัติราชการแทน** บัญญัติไว้ในมาตรา 38, 39 และ 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยมีรายละเอียดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ ตามมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

ก็คงพอเข้าใจถึงความแตกต่างของคำทั้งสามนี้กันนะครับ ที่นี้เรามาดูกันในเรื่องของการปฏิบัติราชการแทนให้หลังสักกันอีกสักเล็กน้อยตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 38, 39 และ 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจและนำไปปรับใช้ต่อไป

ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนมากกว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (ว่าด้วยการมอบอำนาจ)

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกไปอนุญาต หรือที่บัญญัติให้ผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควรหรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ”

มาตรา 39 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้”

มาตรา 40 บัญญัติไว้ว่า “ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้”

จะเห็นว่าเป็นการบัญญัติเรื่องการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนไว้อย่างกว้างขวางและยืดหยุ่นมาก กล่าวคือตามมาตรา 38 หากกฎหมายมิได้ห้ามไว้ ก็สามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้หมด ไม่ว่าจะเป็นภายในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นก็ได้ (ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ให้มอบอำนาจได้ เช่น ทั้งในกรมเดียวกัน ต่างกรมแต่กระทรวงเดียวกัน หรือแม้กระทั่งข้ามกระทรวงก็ทำได้ หรือกรณีหลายส่วนราชการร่วมกันตั้งเป็นศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) ก็ให้มอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติในศูนย์บริการร่วมนั้นได้เลย) โดยผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจในเรื่องนั้นๆ ให้ปฏิบัติราชการแทนทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ และผู้มอบอำนาจยังสามารถกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจนั้นสามารถมอบอำนาจต่อไปให้กับผู้อื่นได้ด้วยตามมาตรา 39 เช่น อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ช่วยการสำนัก/กอง และกำหนดให้ผู้ช่วยการสำนัก/กองสามารถมอบอำนาจต่อไปให้กับหัวหน้ากลุ่มงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงปฏิบัติราชการแทนได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์/เงื่อนไขการใช้อำนาจไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ เป็นต้น

ประเด็นที่สำคัญคือ การมอบอำนาจจะต้องทำเป็นหนังสือเท่านั้น (หมายถึงต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร มิใช่มอบด้วยวาจาหรืออย่างอื่น โดยอาจจัดทำเป็นคำสั่ง ประกาศ บันทึกข้อความ หนังสือภายนอก ก็ได้) และต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ
2. ชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ
3. อำนาจที่มอบ รวมทั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้ด้วยก็ได้

และการมอบอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ดังนี้

1. อำนวยความสะดวก และสนองความต้องการของประชาชน
2. คุ่มค่า รวดเร็ว มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
3. กระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม
4. ไม่เพิ่มขั้นตอน ระยะเวลา และไม่ผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เกินความจำเป็น

นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจด้วยตามมาตรา 40 เว้นแต่เป็นเรื่องตามกรณีดังต่อไปนี้ ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็ได้ คือ

1. เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้
2. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ
3. เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
4. เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

สำหรับอำนาจที่ผู้มอบอำนาจได้มอบให้ผู้รับมอบอำนาจไปนั้น ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้อำนาจนั้นไปจนกว่าจะมีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือโดยเหตุอื่น เช่น มีการยกเลิกคำสั่งมอบอำนาจ เป็นต้น

ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาฯ ซึ่งในทางปฏิบัติของส่วนราชการต่างๆ การกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจที่ได้มอบไปนั้น ก็มีการระบุให้มีการรายงานผลการใช้อำนาจไว้ด้วย เช่น ทุก 6 เดือนหรือปีละ 2 ครั้ง โดยมีกลุ่มพัฒนาระบบบริหารของแต่ละส่วนราชการเป็นผู้รวบรวม วิเคราะห์และสรุปผลส่งให้ ก.พ.ร. ใหญ่อีกทอดหนึ่ง

รายละเอียดในประเด็นอื่นๆ ท่านผู้อ่านสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องของสำนักงาน ก.พ.ร. นะครับ ก็ขอจบในเรื่องการปฏิบัติราชการแทนไว้แต่เพียงเท่านี้ หากมีประเด็นใดที่สำคัญและน่าสนใจในอนาคตก็จะนำมาเรียนให้ท่านผู้อ่านรับรู้รับทราบกันต่อไปครับ

สุดท้ายก่อนจากกันฉบับนี้ ขอฝากข้อคิดคำคมที่สรรหามาแก่นลให้กันอีกเช่นเคยครับ...

“การพูดเป็นการสร้างความหวัง การทำเป็นการสร้างความจริง” ข้อคิดจากธรรมะอินฟินิตี้

“หน้าที่ของเรา ไม่ใช่นั่งรอโอกาสให้วิ่งมาหาเรา แต่เรามีหน้าที่พัฒนาความรู้ความสามารถให้รู้มากพอและเก่งมากพอที่จะหยิบโอกาสที่มันอยู่รอบตัว มาสร้างชีวิต สร้างอนาคต และสร้างความสำเร็จให้ชีวิต...” ข้อคิดจาก Creative Guru

“ถ้าเราไม่ได้เกิดมาเป็นไม้บรรทัด ก็ไม่จำเป็นจะต้องเอาตัวเองไปวัดกับคนนั้นคนนี้...” ข้อคิดจาก Creative Guru

“มนุษย์เรา...มักเห็นค่าของของสิ่งนั้นตอนที่เสียมันไปให้กับคนอื่น ไม่ใช่เพราะเขาขโมยไปแต่เป็นเพราะว่า..เรารักษามันไว้ไม่ได้...” ข้อคิดจาก Creative Guru

ขอบคุณความดีอันบริสุทธิ์และจิตเจตนาอันเป็นกุศลที่ท่านผู้อ่านทุกท่านได้กระทำไว้มาโดยตลอด ได้นำพาความร่มเย็น ความผาสุก ความสำเร็จ ความเจริญอกงามในชีวิต และสิ่งดีงามอันพึงปรารถนาในทุกๆ ประการ สู่ท่านผู้อ่านและครอบครัว ตลอดจนบุคคลอันเป็นที่รักและเคารพของทุกท่านตลอดไป พบกันใหม่ฉบับหน้า สวัสดีครับ.....

.....