

ผลทางกฎหมายของการมอบหมายอำนาจในการปฏิบัติราชการ*

๑. บทนำ

ในปัจจุบัน ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการของไทยยังมีความสับสนเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของ “การมอบหมาย” อำนาจในการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ กับ “การมอบอำนาจ” ในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบางคนเข้าใจว่า “การมอบหมาย” อำนาจในการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ คือ “การมอบอำนาจ” ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในลักษณะตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่กฎหมายกำหนดชื่อเรียกแตกต่างกันเท่านั้น ในบทความเรื่องนี้ จะได้นำเสนอผลทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของประเทศออสเตรเลีย และผลทางกฎหมายเกี่ยวกับ “การมอบหมาย” และ “การมอบอำนาจ” ในการปฏิบัติราชการ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของไทยต่อไป

๒. ผลทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการของประเทศออสเตรเลีย

หลักการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย มีอยู่ด้วยกัน ๓ วิธี^๑

(๑) บุคคลที่เป็นเจ้าของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจนั้นด้วยตนเอง

(๒) กรณีที่กฎหมายมีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้สามารถมอบอำนาจหน้าที่หรือภารกิจนั้นให้แก่บุคคลอื่นได้ ด้วยวิธีการมีหนังสือแต่งตั้งหรือหนังสือมอบอำนาจ (instrument of delegation) การใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจนั้นเป็นการกระทำในนามของผู้รับมอบอำนาจนั่นเอง ทั้งนี้ มาตรา ๔๒^๒ ของ The Interpretation of Legislation Act 1984 ได้อธิบาย

*โดยนางกรรวา บุญศิริ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ความเห็นใด ๆ ของผู้เขียนที่แสดงไว้ในบทความนี้ เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน)

^๑Victorian Government Solicitor's Office, Client Newsletter Current Issues in Delegations, May 2008 <<http://www.vgso.vic.gov.au/sites/default/files/Adminlaw.pdf>>

^๒42 Exercise of delegated powers

(1) Where the discharge, exercise or performance by a person of a responsibility, power, authority, duty or function under an Act or subordinate instrument is dependent upon the opinion, belief or state of mind of that person in relation to a matter and the responsibility, power, authority, duty or function is, in accordance with the Act or subordinate instrument, delegated, the delegate may, unless the contrary intention appears, discharge, exercise or perform the responsibility, power, authority, duty or function upon the delegate's own opinion, belief or state of mind (as the case requires) in relation to that matter.

เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบ ว่า หากการใช้อำนาจหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติภารกิจ หรือ แสดงความรับผิดชอบ ตามกฎหมายต้องขึ้นอยู่กับความคิดเห็น ความเชื่อ หรือความรู้สึกนึกคิดของคุณบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ หน้าที่ ภารกิจ หรือความรับผิดชอบที่ได้รับมอบตามกฎหมาย ผู้รับมอบ อำนาจอาจใช้อำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจหรือแสดงความรับผิดชอบที่ได้รับมอบ ตามความคิดเห็น ความเชื่อ หรือความรู้สึกนึกคิดของผู้รับมอบอำนาจ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ได้ เว้นแต่ จะขัดแย้งกับเจตนาที่ปรากฏไว้โดยชัดแจ้ง

(๓) กรณีที่กฎหมายไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และ อำนาจหน้าที่หรือภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการ (administrative nature) บุคคลที่เป็น เจ้าของอำนาจหน้าที่หรือภารกิจดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายอาจมอบอำนาจหน้าที่หรือภารกิจนั้น โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายให้กับบุคคลอื่น เพื่อดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติภารกิจนั้นในนาม ของบุคคลที่เป็นเจ้าของอำนาจหน้าที่หรือภารกิจนั้น ในลักษณะตัวการตัวแทน ทั้งนี้ โดยหลักการใช้อำนาจหน้าที่ เจ้าของอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วยตนเอง หากกฎหมาย ไม่ได้มีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าให้สามารถมอบอำนาจ หน้าที่ หรือภารกิจกับผู้อื่นได้ แต่ใน บางสถานการณ์ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร ราชการ และเป็นงานประจำ ผู้บังคับบัญชาอาจมอบอำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายให้กับ ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการมอบ อำนาจไว้โดยเฉพาะ แต่การมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่แทน ไม่ได้ทำให้ผู้บังคับบัญชา ที่เป็นเจ้าของอำนาจหน้าที่นั้นหลุดพ้นจากอำนาจหน้าที่ของตน โดยต้องถือว่าผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบ อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในฐานะตัวแทนของบุคคลที่เป็น เจ้าของอำนาจหน้าที่ ซึ่งทางวิชาการเรียกหลักนี้ว่า “Carltona principle”^๓

๓. ผลทางกฎหมายเกี่ยวกับ “การมอบหมาย” อำนาจในการปฏิบัติราชการ ตามแนวความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่ปัจจุบันส่วนราชการต่างมีภารกิจในการดำเนินงานตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ มากมาย และเป็นการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายทั่วทุกท้องที่ของประเทศไทย การจะให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด ตำแหน่งหนึ่งตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย เฉพาะบัญญัติไว้แต่เพียงผู้เดียว ก็จะเป็นการเกินกำลังความสามารถของบุคคลคนเดียว ทำให้การบังคับใช้ กฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่เป็นการอำนวยความสะดวกกับประชาชนในการติดต่อส่วนราชการ กฎหมายเฉพาะหลายฉบับ จึงมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้สามารถ มอบหมายอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ได้ด้วย เพื่อเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติ ราชการ เช่น พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อธิบดี กรรมการขนส่งทางบกหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรรมการขนส่งทางบกมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลาง หรือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

^๓“Carltona principle” เป็นหลักกฎหมายที่มาจากคดี *Carltona Pty Ltd v Commissioners of Works* [1943] 2 A11 ER 560 ซึ่งยอมรับกันว่า เจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือองค์กรที่มีตัวแทนภายในส่วนราชการ อาจได้รับ มอบให้ปฏิบัติภารกิจบางอย่างโดยไม่มี การมอบอำนาจอย่างเป็นทางการ ด้วยเหตุผลที่ว่า “ไม่มีหัวหน้าส่วนราชการ หลุดพ้นจากภาระหน้าที่ทั้งหมดที่ต้องดำเนินการในนามของตน...”

การเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย” หรือพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๔ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่อำเภอหรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่จังหวัด แล้วแต่กรณี ถ้าในจังหวัดใด ไม่มีเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่จังหวัดให้หมายความว่าเป็นอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๔ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืน หรือควบคุมการเวนคืน และมาตรา ๑๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน...” ซึ่งการที่กฎหมายเฉพาะ มีบทบัญญัติลักษณะดังกล่าว และผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ ให้กับผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ได้ด้วย กรณีจึงเกิดข้อสงสัยว่า ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจจากผู้ดำรง ตำแหน่งใด ๆ ตามกฎหมายเฉพาะ ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ทำนองเดียวกับการมอบ อำนาจในการปฏิบัติราชการแทนตามตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินอย่างนั้นหรือไม่

จากการศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ผ่านมา พบว่า คณะกรรมการ กฤษฎีกามีความเห็นเกี่ยวกับ “การมอบหมาย” อำนาจในการปฏิบัติราชการ เป็น ๒ แนวทาง

แนวทางแรก เห็นว่า กรณีที่กฎหมายเฉพาะมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด มีอำนาจหน้าที่ใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และยังกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถมอบหมายให้ ผู้อื่นใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ได้ กรณีนี้ต้องถือว่าผู้รับมอบหมายปฏิบัติหน้าที่แทน ผู้มอบหมาย ในลักษณะเดียวกับหลักตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่การกระทำ ของตัวแทนเป็นการกระทำในนามของตัวการและเพื่อประโยชน์ของตัวการ ซึ่งแนวทางนี้ มีความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีการองรับเพียงเรื่องเดียว คือ บันทึกร เรื่อง การร้องปัญหาการออกใบอนุญาต ประกอบการขนส่ง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๒/๒๕๒๗) โดย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว จะเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ว่า ความใน มาตรา ๖ นั้น หมายความว่า อธิบดีเป็นนายทะเบียนกลางโดยกฎหมายให้อำนาจ ส่วนคำว่า ผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมายนั้น หมายความว่า เป็นผู้ใช้อำนาจของอธิบดีในฐานะนายทะเบียนกลาง จึงเห็นได้ว่า อธิบดีคงมี อำนาจเป็นนายทะเบียนกลางอยู่ตลอดไป ซึ่งอาจมอบหมายหรือถอนการมอบหมายเสียเมื่อใดก็ได้ และ อาจมอบหมายให้ผู้รับมอบหมายหลายคนก็ได้ ถ้ากิจการของนายทะเบียนกลางอาจแยกเป็นราชการ ส่วนต่าง ๆ ได้ และการมอบหมายให้กระทำการกิจการที่กฎหมายให้อำนาจนั้น ผู้รับมอบอำนาจย่อมอยู่ใน สถานะตัวแทนซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายของตัวการ ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา ๘๐๗ ดังนั้น เมื่ออธิบดีจะมอบหมายให้บุคคลใดเป็นนายทะเบียนกลางไปแล้ว อธิบดี ก็ยังคงมีฐานะเป็นนายทะเบียนกลางตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อยู่ตลอดไป

แนวทางที่สอง เห็นว่า กรณีที่กฎหมายเฉพาะมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดมี อำนาจหน้าที่ใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และยังกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถมอบหมายให้ผู้อื่น ใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ได้ กรณีนี้ไม่ใช่ว่าการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหาร ราชการแผ่นดิน ที่ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนหรือทำการแทนผู้มอบอำนาจ ในลักษณะตัวการ ตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่จะต้องถือว่า ผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่

กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง โดยผู้ได้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ และใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการมอบหมายนั้น ๆ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งแนวทางนี้ มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีการองรับหลายเรื่องด้วยกัน เช่น

(๑) บันทึก เรื่อง การตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการ (อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวง) (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๒/๒๔๙๓)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้ให้ความเห็นสรุปได้ว่า ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ บัญญัติว่า การตั้งกรรมการทำการสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ถ้าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการชั้นเอกหรือชั้นพิเศษ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งตั้งกรรมการ โดยบทบัญญัติมาตรานี้เป็นที่เห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจสั่งตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการชั้นเอกหรือชั้นพิเศษที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยนั้น อาจเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ หรืออาจเป็นผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นอำนาจของผู้ใด ก็จะต้องถือว่าเป็นอำนาจเฉพาะตัวผู้นั้น กล่าวคือ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมิได้มอบหมายให้แก่ใคร อำนาจนั้นก็อยู่แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยเฉพาะ ถ้าได้มอบแก่ผู้บังคับบัญชาไป อำนาจนั้นก็ตกอยู่แก่ผู้รับมอบ ทั้งนี้ จะต้องถือว่าใครจะทำแทนใครหาได้ไม่

(๒) บันทึก เรื่อง ทหารหรือปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (ปัญหาการแต่งตั้งเจ้าท่า เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต และเจ้าพนักงานนำร่อง) (เรื่องเสร็จที่ ๙๗/๒๕๒๘)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ให้ความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าท่า” ไว้ว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า อธิบดีกรมเจ้าท่า หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย ฉะนั้น อธิบดีกรมเจ้าท่า หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย จึงเป็นผู้ที่กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยระบุแต่งตั้งเป็นเจ้าท่าแล้ว

(๓) บันทึก เรื่อง การมอบหมายให้จังหวัดเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (เรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๓๐)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ให้ความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓ ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ “มอบหมาย” ไว้เป็นกรณีพิเศษ โดยเฉพาะแล้ว โดยจะมอบหมายให้บุคคลใดเป็น “เจ้าท่า” ก็ได้ตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่าจะเห็นสมควร และ การที่บุคคลใดได้รับมอบหมายให้เป็น “เจ้าท่า” บุคคลนั้นก็มิอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ในส่วนที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง หากใช่เป็นการทำการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่า แต่อย่างใดไม่ ในกรณีเช่นนี้จึงมิใช่เป็นเรื่องการมอบอำนาจตามข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมุ่งหมายถึงการมอบให้ผู้นั้นผู้ใดมีอำนาจไปกระทำการแทนผู้มอบ ผู้รับมอบจึงมิได้มีอำนาจเป็นของตนเองขึ้นมาด้วยแต่อย่างใด อีกทั้งบุคคลที่อธิบดีจะมอบ

อำนาจเพื่อให้ปฏิบัติราชการแทนได้นั้นมีจำกัดเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกับผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ หากใช้เป็นผู้ที่อธิบดีจะมอบอำนาจให้ได้ไม่ เมื่อความมุ่งหมายในเรื่องนี้ของบทกฎหมายทั้งสองแตกต่างกัน กรณีจึงย่อมไม่อาจนำบทบัญญัติข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ฯ มาใช้บังคับแก่การมอบหมายให้บุคคลใดเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯ

(๔) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) (เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้อธิบายข้อความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับ “การมอบหมาย” และ “การมอบอำนาจ” สรุปได้ว่า หลักการของ “การมอบอำนาจ” ตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “มอบอำนาจ” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ว่า ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้มอบอำนาจย่อมมีดุลพินิจที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบอำนาจในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในกรณีนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้มีอำนาจหรือใช้อำนาจหรือสั่งการได้ตามกฎหมาย แต่ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทนตน และบุคคลผู้ได้รับมอบอำนาจนั้นสามารถลงนามในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ใช้อำนาจได้ อย่างไรก็ตาม หลักของการมอบอำนาจนี้ เนื่องจากผู้มอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบในอำนาจของตน ผู้มอบอำนาจจึงต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ รวมทั้งสามารถวางแนวทาง กำหนดรายละเอียด และกำกับดูแลวิธีปฏิบัติราชการเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหรือลักษณะของงานที่ได้รับมอบด้วย

สำหรับ “การมอบหมาย” นั้น เมื่อมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้เฉพาะหลักเกณฑ์ของ “การมอบอำนาจ” ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติราชการแทนเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีใด ได้กำหนดเรื่องการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นไว้แล้ว ก็ย่อมเป็นไปตามนั้น เนื่องจากเป็นอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยผู้มอบหมายสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการได้ โดยผู้ได้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการมอบหมายนั้น ๆ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย” หรือมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติว่า “ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลางมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่ง

ระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ” ซึ่งกรณีนี้จะไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น หากผู้บริหารเทศบาลตำบลอัมพวาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่า ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แล้ว ก็มีฐานะเป็น “เจ้าท่า” เช่นเดียวกับอธิบดีกรมเจ้าท่า โดยไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่า ซึ่งหากผู้บริหารเทศบาลตำบลอัมพวาออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของหรือครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่รुक้ำลำน้ำหรือถนนสิ่งปลูกสร้างออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนด และถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยและได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว กรณีนี้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๑๐) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

(๕) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ (เรื่องเสร็จที่ ๕๐๒/๒๕๕๔)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นสรุปได้ว่า หากกฎหมายใดมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ “มอบหมาย” ไว้เป็นกรณีพิเศษโดยเฉพาะแล้ว บุคคลที่ได้รับมอบหมายย่อมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ในส่วนที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง ھاใช่เป็นการทำแทนผู้มอบหมายแต่อย่างใด ส่วนการมอบอำนาจนั้น มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนเพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแยกกรณีการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไปตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง กับการมอบอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่กำหนดผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม โดยในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการทั่วไปนั้น ผู้มีอำนาจอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้โดยไม่จำกัดตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ถ้ากฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ก็ต้องมอบอำนาจให้บุคคลที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนด สำหรับกรณีการมอบอำนาจในการอนุญาตนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจสามารถที่จะมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดก็ได้ ดังนั้น ความมุ่งหมายในเรื่องการมอบหมายและการมอบอำนาจมีความแตกต่างกัน จึงมีอำนาจนำบทบัญญัติตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับกับการมอบหมายตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้

โดยที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่อำเภอหรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่จังหวัด แล้วแต่กรณี ถ้าในจังหวัดใดไม่มีเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่จังหวัด หมายความว่าอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย แต่เนื่องจากในปัจจุบันปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่มีตำแหน่ง

เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่อำเภอหรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่จังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในราชการ ส่วนภูมิภาค ดังนั้น ตามบทนิยามดังกล่าว เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จึงได้แก่ อธิบดีกรม อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และผู้ซึ่งอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ มอบหมาย นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดจำกัดการมอบหมายไว้ว่าต้องมอบหมายให้กับบุคคลใด โดยเฉพาะเจาะจง อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงอาจมอบหมายให้ข้าราชการสังกัด กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่หรือข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่นเป็นเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ ประจำท้องที่ได้ โดยไม่ต้องนำเรื่องการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ มาใช้บังคับ

๔. บทวิเคราะห์

ตามที่ได้นำเสนอผลทางกฎหมายเกี่ยวกับ “การมอบหมาย” อำนาจในการปฏิบัติราชการ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น เห็นได้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาใน แนวทางแรก (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๒/๒๕๒๗) ที่เห็นว่า การมอบหมายอำนาจให้ผู้ใดปฏิบัติราชการตามที่ กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ ต้องถือว่าผู้ได้รับมอบหมายปฏิบัติราชการแทนผู้มอบหมายทำนองเดียวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับตัวการ ตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ถูกกลับความเห็นโดยความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกาในแนวทางที่สองที่เห็นว่า การมอบหมายอำนาจในการปฏิบัติราชการมีความแตกต่างจากการ มอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง ไม่ได้ปฏิบัติราชการแทนหรือทำการแทนผู้มอบหมาย อำนาจ ผู้ได้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบ วัตถุประสงค์ของการมอบหมายนั้น ๆ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะได้

นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกับผลทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติ ราชการของประเทศออสเตรเลีย เห็นได้ว่า “การมอบหมาย” อำนาจในการปฏิบัติราชการตามความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในแนวทางที่สอง สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับบุคคลอื่น ตามที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ของประเทศออสเตรเลีย ที่ผลของการมอบอำนาจทำให้ผู้รับมอบ สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในนามของผู้รับมอบอำนาจนั้นเอง ไม่ได้เป็นการทำการแทน ผู้มอบอำนาจในลักษณะตัวการตัวแทน ส่วนการ “การมอบอำนาจ” ในการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในแนวทางที่สอง จะ สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับบุคคลอื่นของประเทศออสเตรเลีย กรณีที่กฎหมาย ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และอำนาจหน้าที่หรือภารกิจนั้นเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการบริหารราชการ บุคคลที่เป็นเจ้าของอำนาจหน้าที่หรือภารกิจดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย อาจมอบอำนาจหน้าที่หรือภารกิจนั้นโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายให้กับบุคคลอื่น เพื่อดำเนินการใช้อำนาจ หน้าที่หรือปฏิบัติภารกิจนั้นในนามของบุคคลที่เป็นเจ้าของอำนาจหน้าที่หรือภารกิจนั้น ในลักษณะตัวการ ตัวแทน

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับผลทางกฎหมายเกี่ยวกับ “การมอบหมาย” อำนาจในการปฏิบัติ ราชการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในแนวทางที่สอง เพราะหากหลักการมอบหมายอำนาจ ในการปฏิบัติราชการเป็นหลักการเดียวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ

แผ่นดินแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่กฎหมายเฉพาะต่าง ๆ จะต้องกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการมอบหมายอำนาจให้ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติราชการไว้เป็นการเฉพาะอีก เพราะสามารถนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่วางหลักเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการมาปรับใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินได้อยู่แล้ว ดังนั้น ความมุ่งหมายของ “การมอบหมาย” ตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ กับ “การมอบอำนาจ” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งผลทางกฎหมายเกี่ยวกับ “การมอบหมาย” อำนาจในการปฏิบัติราชการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในแนวทางที่สอง สามารถนำไปปรับใช้กับการมอบหมายอำนาจในการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะได้ โดยหากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการทราบผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันของ “การมอบอำนาจ” ในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และ “การมอบหมาย” อำนาจในการปฏิบัติราชการตามที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ จะทำให้เจ้าหน้าที่เข้าใจได้ต่อไปว่า การที่เจ้าหน้าที่ผู้ใดได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกคำสั่งทางปกครอง เป็นกรณีที่ผู้รับมอบอำนาจออกคำสั่งทางปกครองแทนผู้มอบอำนาจ จึงต้องถือว่าผู้มอบอำนาจเป็นผู้ออกคำสั่งนั้นเอง ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของบุคคล ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดได้รับมอบหมายอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะออกคำสั่งทางปกครอง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบหมายปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ในนามของตนเอง กล่าวคือออกคำสั่งทางปกครองในนามของตนเอง ไม่ได้ออกคำสั่งทางปกครองแทนผู้มอบหมายอำนาจ ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของผู้รับมอบหมาย ไม่ใช่ของผู้มอบหมายอำนาจ
